

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
ECUADOR**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Disertación previa a la obtención del título de
Economista**

**Incidencia de la política fiscal sobre la equidad
horizontal: El gasto tributario en el impuesto a la
renta de personas naturales**

**Tatiana Paredes Torres
taty_valeria89@hotmail.com**

**Director: Miguel Acosta Andino
cmacosta@sri.gob.ec**

Quito, agosto de 2011

Resumen

La presente disertación aporta criterios teóricos y metodológicos necesarios para la medición del grado de inequidad horizontal provocado por el gasto tributario en el impuesto a la renta de las personas naturales. Para ello se establecen las seis dimensiones que deben considerarse al momento de medir la equidad horizontal, tomando en cuenta las limitaciones que impone la información disponible en Ecuador. La metodología que se presenta contempla el uso de tres índices para complementar el análisis: el índice de inequidad horizontal de Camarero et al (1993), pues genera una medida de inequidad horizontal intra-grupos y a su vez una medida de inequidad horizontal global; el índice de reordenamiento de Atkinson-Plotnick (1981); y, el índice de Aronson et al (1993), que descompone el efecto redistributivo total en elementos de equidad vertical, horizontal y de reordenamiento. Se propone, el uso de la base de personas en relación de dependencia del Servicio de Rentas Internas, por la información que proporciona acerca del conjunto de exenciones, deducciones, y rebajas especiales, previstas en la legislación ecuatoriana, que constituyen el gasto tributario en el impuesto a la renta de las personas naturales en relación de dependencia.

Palabras clave: Equidad horizontal, Gasto tributario.

Dedicatoria

*A Dios,
A mis padres, Silvana y Carlos,
A mis hermanas, Flor y Antonella,
A Javier.*

Agradecimientos

A Dios, por ser aliado fiel y constante de todos mis sueños,

A mis padres y hermanas por todo su amor y la fe que siempre han depositado en mí,

A Miguel Acosta, por su valioso aporte a la realización de esta disertación, requisito indispensable para proseguir con mis objetivos académicos.

A Nicolás Oliva, Pedro Brito y Edwin Buenaño, por sus acertados comentarios.

A Javier Brugués por todo su apoyo y cariño, y por ayudarme a creer que todo es posible si así lo queremos.

Incidencia de la política fiscal sobre la equidad horizontal: El gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales

Introducción.....	7
Metodología de trabajo.....	10

Capítulo 1

Marco teórico.....	11
Equidad horizontal.....	11
1. Definición de equidad horizontal.....	12
2. Relación con la equidad vertical.....	13
3. Importancia del estudio de la inequidad horizontal.....	16
4. Causas de la inequidad horizontal.....	18
5. Relación con la eficiencia.....	19
6. Enfoques para la medición de la inequidad horizontal.....	20
Medición de la inequidad horizontal.....	26
1. Variable focal.....	26
2. Unidad de análisis.....	28
3. Escalas de equivalencia.....	29
4. Horizonte temporal.....	30
5. Selección de enfoque y medidas de agregación: índices de equidad horizontal	30
Gasto tributario.....	39
1. Definición de gasto tributario.....	39
2. Objetivos.....	40
3. Importancia de su medición.....	40
4. Clasificación.....	41
5. Ventajas y desventajas.....	42
6. El gasto tributario en américa latina.....	45
7. El gasto tributario en ecuador.....	49

Capítulo 2

Medición de la inequidad horizontal del gasto tributario.....	54
1. Revisión de la literatura sobre la medición de la equidad horizontal.....	54
2. Metodología propuesta para estimar el efecto del gasto tributario sobre la equidad	

horizontal en ecuador.....	58
Conclusiones.....	68
Recomendaciones.....	70
Bibliografía.....	72
Anexos.....	77

Introducción

El diseño de un sistema tributario equitativo tiene dos elementos determinantes: la equidad vertical y la equidad horizontal. Se entiende a la equidad horizontal como “el tratamiento igual de los iguales” y a la equidad vertical como “el tratamiento desigual de los desiguales”. La equidad horizontal es el principio de equidad tributaria más ampliamente aceptado (Musgrave, 1959) según el cual el sistema fiscal debe tratar de igual manera a todas las personas que sean iguales desde el punto de vista económico. De esta manera garantiza la igualdad de las personas ante la ley fiscal (Camarero, Herrero y Zubiri, 1993).

No obstante, por mucho tiempo la literatura en equidad tributaria se ha enfocado en la equidad vertical, negando la importancia de la equidad horizontal o incluyéndola en el análisis de forma independiente (Kaplow, 1989). Más adelante, Musgrave (1990) concluirá que el perfecto cumplimiento con equidad vertical implica el cumplimiento con equidad horizontal, sin que esto signifique que el principio de equidad horizontal carezca de mérito propio. Esta afirmación resulta evidente cuando se trata de evaluar el *trade off* que se origina entre los objetivos de equidad vertical y equidad horizontal.

Existe una serie de motivos que justifican el estudio de la inequidad horizontal o inequidad entre grupos, tanto como una herramienta para alcanzar otros objetivos (Stewart, Brown y Mancini, 2005) como en sí misma (Loury, 1988). Una razón instrumental para la reducción de la inequidad horizontal es promover la eficiencia del sistema tributario; otra razón radica en que la percepción de inequidad horizontal puede ser una fuente de conflicto social (Stewart, 2002). Una tercera razón instrumental para el estudio de la inequidad horizontal supone que no es posible mejorar la situación de las personas sin mejorar la posición del grupo al que pertenece.

En Ecuador si bien se cuenta con estudios para evaluar el impacto de las reformas de política tributaria, sobre la progresividad y equidad vertical del sistema tributario, no se han desarrollado estudios orientados a la evaluación de políticas desde el enfoque de la equidad horizontal. A nivel internacional, el tema ha recibido mayor atención y se observa que en varios países de ingresos altos se proponen distintas metodologías para la medición del grado de inequidad horizontal introducido por los impuestos (Camarero, Herrero y Zubiri, 1993), deducciones (Pazos, Rabadán y Salas, 1995; Perrote, 2007) y gasto directo (Jenkins, 1988).

La importancia de evaluar el gasto tributario tiene que ver con la necesidad de eliminar el componente discrecional que le caracteriza y sobre todo porque, por su naturaleza, los gastos tributarios introducen una serie de distorsiones en términos de inequidad horizontal y vertical. Esto se debe a que en muchos casos no se puede identificar con claridad a los y las beneficiarias, a diferencia de un programa de gasto directo (Villela, Lemgruber y Jorratt, 2010; Bratić, 2006).

El Centro de Estudios Fiscales del SRI, en el 2009 llevó a cabo una investigación para determinar el aporte de ciertos componentes del gasto tributario en el impuesto a la renta, al efecto redistributivo total del sistema tributario (Cano, Oliva y Ramírez, 2009). El punto de partida de este estudio fueron las reformas introducidas por la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, la cual trajo consigo, entre otras modificaciones, una serie de deducciones y exenciones¹ al pago del impuesto a la renta de las personas naturales. Sin

¹ Contempla entre otros puntos la deducibilidad de gastos personales de hasta el 50% de los ingresos gravados o 1.3 veces la fracción básica desgravada y la exención del Décimo Tercero y Décimo Cuarto Sueldos.

embargo, el estudio no considera el efecto de estas medidas sobre la equidad horizontal, criterio que, como se explicará a lo largo de la presente disertación, es fundamental a la hora de diseñar y evaluar políticas tributarias. Un mayor análisis de la equidad horizontal en Ecuador contribuiría, por tanto, a cerrar el círculo en cuanto a la evaluación misma del gasto tributario.

En este sentido, la presente disertación surge como respuesta a la falta de atención que ha recibido el estudio de la equidad horizontal en Ecuador. Busca rescatar la importancia de evaluar el gasto tributario en términos de equidad horizontal y la necesidad de estimar el grado de inequidad horizontal en la distribución del ingreso, provocado por el gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales. Para ello, se analizarán los índices propuestos bajo los enfoques de medición de la inequidad horizontal, con la finalidad de presentar una metodología que permita medir la inequidad horizontal bajo un enfoque que reúna las fortalezas de los dos enfoques y las complemente.

La metodología propuesta se basa en la comparación de dos escenarios: un escenario ficticio, en el cual no existe gasto tributario y, un escenario real, en el cual el estado deja de percibir por concepto de gasto tributario en el impuesto a la renta alrededor del 705,8 millones de dólares al año (Departamento de Estudios Tributarios, 2008). Del análisis de las ventajas e inconvenientes que presentan los distintos índices de inequidad horizontal estudiados, finalmente, se propone utilizar tres: el índice de inequidad horizontal de Camarero et al (1993), pues genera una medida de inequidad horizontal intra-grupos y a su vez una medida de inequidad horizontal global; el índice de reordenamiento de Atkinson-Plotnick (1981); y, el índice de Aronson et al (1993), que descompone el efecto redistributivo total en elementos de equidad vertical, horizontal y de reordenamiento.

La presente disertación busca ofrecer una visión panorámica del estudio de la equidad horizontal aplicada a la evaluación del gasto tributario. Se hará una revisión de los principales criterios teóricos y metodológicos que conducen a la construcción de una metodología para la medición del grado de inequidad horizontal introducido por el gasto tributario en el impuesto a la renta de las personas en relación de dependencia. Sin embargo, escapa del alcance de la presente disertación el análisis del posible *trade off* que existe entre equidad vertical y equidad horizontal, plasmado en las medidas que descomponen el efecto redistributivo total en sus componentes horizontal y vertical (Urban, 2009).

La estructura de la disertación es la siguiente: En el primer capítulo se aborda el tema de la equidad horizontal, haciendo énfasis en las causas de la inequidad horizontal, entre ellas la existencia de exenciones y deducciones que atentan contra el principio que exige el trato igual de los iguales. Se argumenta sobre las limitaciones de los dos enfoques de medición de la inequidad horizontal tradicionalmente utilizados, el enfoque clásico y el de reordenamiento, concluyéndose que ambos están sujetos a una serie de inconvenientes, pero a su vez, ventajas a la hora de calcular inequidad horizontal.

En la siguiente sección se explican las seis dimensiones que deben considerarse en la medición de equidad. Estas son: (i) la elección de la variable focal, (ii) la unidad de análisis, (iii) la determinación de la escala de equivalencia, (iv) el horizonte temporal, (v) el enfoque de la medida de inequidad y (vi) la forma de agregación de la inequidad. En este capítulo se definen cada una de las dimensiones antes señaladas, y se da cuenta de los principales debates que se han originado principalmente a la hora de elegir la medida más adecuada que refleje el grado de utilidad de las personas.

A continuación se expone el tema del gasto tributario y se resalta su importancia como herramienta de política en Ecuador, al ser una forma de gasto indirecto que busca impulsar a ciertos grupos y sectores pero que, a su vez, puede perjudicar el cumplimiento de los

principios del sistema tributario: eficiencia, simplicidad y, principalmente, equidad. En esta sección se refuerza la teoría de que el gasto tributario provoca distorsiones en la conducta de las personas, y, al favorecer a determinadas personas, en función de sus decisiones, provoca inequidad horizontal.

Por último, en el capítulo final se expone la metodología propuesta para la medición de la inequidad horizontal del gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales en Ecuador. La disertación termina con algunas consideraciones finales a manera de conclusiones y se plantean algunas recomendaciones para futuras investigaciones

Metodología de trabajo

La idea original de la presente disertación surgió de la propuesta presentada al Centro de Estudios Fiscales del SRI en la convocatoria realizada este año para realizar tesis de disertación con los estudiantes de grado y post grado de distintas universidades del país, entre ellas la PUCE. El sustento teórico se construyó en base a la revisión de la literatura económica encontrada en política tributaria y fiscal; así como en análisis empíricos que dan cuenta de las experiencias de distintos países al medir la inequidad horizontal. Se hizo una revisión teórica de gasto tributario y equidad horizontal y se analizaron los principales argumentos a favor de la evaluación del gasto tributario en términos de equidad horizontal. Una vez confirmada la ausencia de estudios al respecto en el Ecuador, se buscó estudios similares que habían sido realizados en el Centro de Estudios Fiscales, orientados a evaluar la progresividad (equidad vertical) de algunos tipos de gasto tributario. Esta constituyó la línea base para construir la metodología para medir la inequidad horizontal, que esta disertación se planteó proponer.

Gracias a las conversaciones mantenidas con funcionarios del Centro de Estudios Fiscales y a la revisión bibliográfica que se realizó paralelamente, fue posible identificar las seis dimensiones que se requieren para la medición de la inequidad horizontal. La elección de la variable focal, unidad de análisis, horizonte temporal y escala de equivalencia, se hizo limitada principalmente por la disponibilidad de información en el país para este tipo de estudios. Los estudios previos sobre evaluación del gasto tributario sugerían el uso de la base de personas en relación de dependencia del Servicio de Rentas Internas. Elegir esta base condiciona la determinación de las dimensiones para la medición, tal como se afirma en el capítulo cuatro de esta disertación. Sin embargo, se propone usar esta base por la riqueza de la información que proporciona sobre los componentes del gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales.

A raíz de esto, el siguiente paso fue determinar el enfoque de medición e índices a utilizarse. Al encontrarse que el enfoque clásico de inequidad horizontal y el enfoque de reordenamiento presentan varios inconvenientes para reflejar la inequidad horizontal global, se optó por un enfoque conciliador y se planteó el uso de tres índices: uno de reordenamiento, un segundo, de inequidad horizontal y un tercero, que descomponía el efecto redistributivo en sus componentes vertical, horizontal y reordenamiento. Dado que la mayoría de estudios de equidad horizontal realizados se enfocaban en la inequidad horizontal provocada por los impuestos y no por los beneficios (gasto tributario) se utiliza el trabajo de Pazos, Rabadán y Salas (1995) como referencia para la metodología propuesta, ya que este trabajo es uno de los pocos que analiza el efecto por separado de los impuestos y de los beneficios.

Capítulo 1

Marco Teórico

Equidad Horizontal

El término "equidad horizontal", como referencia al trato igual a los iguales, entró en uso común durante la década de 1960 y 1970, después de haber sido definido por Musgrave en "La teoría de las finanzas públicas" (1959). A pesar de su importancia conceptual, el estudio de la equidad horizontal y su medición fueron prácticamente ignorados en la literatura hasta comienzos de la década de los 80. Los primeros estudios al respecto sostenían que el cumplimiento de la equidad vertical aseguraba el cumplimiento de la equidad horizontal, pero que no sucedía en el sentido contrario. Por esta razón, la equidad vertical se convirtió en una regla básica, mientras que la equidad horizontal una consecuencia de ella. Esta visión es compartida por varios autores entre ellos Kaplow (1989, citado en Musgrave 1990). Sin embargo, la situación empezó a cambiar con la revisión del concepto realizada por Feldstein en 1976, que ampliaría el concepto de equidad horizontal, dotándolo de significado empírico y posteriormente, con la creación de medidas concretas de inequidad horizontal propuestas por Atkinson y Plotnick (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993).

La sencillez del concepto de equidad horizontal, que establece el trato igual a los iguales como principio de equidad tributaria y su llamado intuitivo hizo que se convirtiera en un principio ampliamente respetado, cuya base normativa y teórica si bien sujeta a algunas críticas, no fuera revisada y justificada a profundidad (Elkins, 2006). En su lugar, los teóricos de la equidad horizontal se centraron en su medición e implementación. Esto originó una cada vez creciente literatura enfocada en desarrollar buenas medidas de equidad horizontal. (Repetti & Ring; Galbiati & Vertova, 2003; Elkins, 2006).

Uno de los principales críticos de los índices de equidad horizontal es Kaplow (1989), quien sostiene que la equidad horizontal no tiene una base normativa independiente, dado que las consideraciones acerca de la equidad vertical y eficiencia bien podrían suplirla a la hora de explicar la intuición que está detrás de los efectos redistributivos que persigue. Sin embargo, reconoce que desde una perspectiva práctica es necesario prestar atención al tratamiento desigual de los iguales. Entre las principales razones menciona que la violación repetida de la equidad horizontal puede tener efectos adversos en los incentivos y, en consecuencia, sobre el comportamiento de las personas.

Elkins (2006), uno de los críticos contemporáneos del concepto clásico de equidad horizontal como el "trato igual a los iguales", pone en evidencia la confusión que, históricamente, el requerimiento del respeto de la equidad horizontal y equidad vertical de manera conjunta ha traído a la teoría tributaria. Señala que estos principios son incompatibles puesto que el primero justifica el respeto de la distribución del mercado, incluso oponiéndose al principio del óptimo de Pareto, mientras que el segundo es fundamental en la determinación de la distribución justa de los recursos en la sociedad, al considerar las consecuencias de la redistribución en términos de su impacto en la utilidad

general de la sociedad.

En general, el concepto de equidad horizontal ha sido criticado por su falta de contenido empírico, debido a la dificultad para encontrar personas que puedan ser consideradas iguales en la vida real (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993) y, ha generado gran confusión principalmente por los argumentos sobre la conveniencia del respeto de la distribución del mercado o de la redistribución de la riqueza (Elkins, 2006).

Sin embargo, la revisión del concepto realizada por Feldstein en 1976 dio origen a la interpretación de la equidad horizontal como preservación de la ordenación inicial, lo cual dotó de significado empírico al concepto y permitió el desarrollo del enfoque de reordenamiento y de su caracterización en los índices propuestos en los trabajos seminales de Atkinson (1980) y Plotnick (1981) (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993)

1. Definición de equidad horizontal

La equidad horizontal es el principio de equidad tributaria más ampliamente aceptado (Musgrave, 1959). La definición clásica señala que es un principio normativo que exige el trato igual de los iguales (Feldstein, 1976; Musgrave, 1990; Aronson, Johnson, y Lambert, 1994). Por su parte, Lambert (1995) afirma que la equidad horizontal demanda el trato por igual a personas similares, pudiendo ser vista como una regla mínima de justicia, que ofrece protección en contra de la discriminación arbitraria y refleja el principio básico de igual valor. De ahí que para Elkins (2006) la equidad horizontal sea uno de los más importantes criterios para la construcción de un “buen impuesto”.

La equidad horizontal es un principio de justicia tributaria según el cual el sistema fiscal debe tratar igual a todas las personas que sean iguales desde el punto de vista económico. Al identificar la igualdad económica con la igualdad de renta se considera que quienes tienen la misma renta antes de impuestos deben pagar los mismos impuestos. De esta manera la equidad horizontal garantiza la igualdad de las y los contribuyentes ante la ley fiscal (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993).

Pese a su aceptación y amplio reconocimiento en la literatura, varios autores y autoras concuerdan en que la definición clásica de equidad horizontal, requiere modificarse para que sea analíticamente útil y razonable intuitivamente (Atkinson, 1980; Plotnick, 1985). Al respecto, Camarero, Herrero, y Zubiri (1993) afirman que la definición clásica carece de contenido empírico porque en la práctica nunca habrá dos contribuyentes que tengan exactamente la misma renta y al no existir contribuyentes con la misma renta, por definición cualquier sistema fiscal es horizontalmente equitativo. En este sentido, es necesario establecer una generalización operativa de la noción teórica de equidad horizontal que, preservando su contenido conceptual, tenga contenido empírico. En línea con este argumento, Plotnick (1985) señala que la definición deberá incluir la condición más general de que una redistribución de bienestar no debe alterar el ordenamiento de las unidades.

Feldstein (1976) sostenía que deben cumplirse dos condiciones para que un impuesto sea considerado horizontalmente equitativo:

- Las personas que están en la misma posición económica antes de impuestos deben continuar estándolo después de impuestos. O, si se utiliza la renta como indicador de la posición económica, quienes tienen la misma renta paguen los mismos impuestos.
- Quienes están mejor situados antes de impuestos sigan estándolo después de impuestos.

King (1983) concuerda con que en la práctica no existen personas idénticas por lo que el principio de “igual trato a los iguales” tiene muy poco significado empírico a menos que pueda extenderse a “y los desiguales tratados de forma acorde a su condición.” Esto conlleva a la comparación de la ordenación de los niveles de utilidad, antes y después de un cambio de impuestos. Siguiendo esta lógica, una redistribución horizontalmente equitativa es aquella que preserva el ordenamiento inicial de las unidades, siendo un concepto que abarca la definición clásica, aunque es más general.

En su trabajo, Atkinson (1980) concluye que la equidad horizontal supone el respeto al ordenamiento de las y los contribuyentes: alguien que está en mejor situación en la distribución de mercado deberá continuar en mejor situación en la distribución después de impuestos. Este enfoque tiene su soporte en la idea de que la equidad horizontal no tiene que ver con la distribución final sino con los medios a través de los cuales estas modificaciones se logran, es decir, con el proceso mismo de distribución.

2. Relación con la equidad vertical

El diseño de un sistema tributario equitativo tiene dos elementos determinantes: la equidad vertical y la equidad horizontal, entendiendo a la equidad horizontal como “el tratamiento igual de los iguales” y a la equidad vertical como “el tratamiento desigual de los desiguales” (Cano, Oliva, y Ramírez, 2009).

Duclos (2006) advierte que es posible descomponer el efecto redistributivo neto de un impuesto o una transferencia en sus componentes: equidad vertical e inequidad horizontal (IH). El efecto de la equidad vertical mide la tendencia de un sistema impositivo a comprimir la distribución de ingresos netos; está ligada a la progresividad del sistema tributario. La Inequidad horizontal, por su parte, contribuye negativamente al efecto redistributivo neto del sistema tributario, podría ser resumido como el trato desigual a iguales.

A la hora de elegir entre sistemas tributarios alternativos la consideración de la equidad horizontal viene a ser determinante, no como una regla de justicia durante el proceso sino como un fin en sí. Cuando se trata de elegir entre opciones alternativas, es por tanto necesario evaluar el *trade off* que se origina entre los objetivos de equidad vertical y equidad horizontal (Musgrave, 1990).

La equidad horizontal difiere de la equidad vertical, ya que el principio de la equidad horizontal se deriva de la necesidad de mantener un estado inicial, mientras que la equidad vertical tiene como objetivo una distribución final (Duclos, 2006). Elkins afirma que por el principio de equidad horizontal, las personas que no alcanzaron un determinado nivel de bienestar en la distribución antes de impuestos no tienen derecho a demandar un nivel de bienestar después de impuestos igual al que gozan quienes sí lo alcanzaron antes de

impuestos. Esta es una de las principales diferencias entre el principio de equidad horizontal y el de equidad vertical. La equidad vertical en la determinación de la distribución justa de los recursos en la sociedad, considera las consecuencias de la redistribución en términos de su impacto en la utilidad general de la sociedad, y no en el grado de desviación de la distribución del mercado (distribución inicial).

Conforme a lo dicho anteriormente, el principal argumento en contra de la equidad horizontal es que es inconsistente con el principio de Pareto, ya que se opondría a la mejora de algunas personas, por más que otras no empeoraran (Kaplow, 1989). Sin embargo, cabe señalar que al momento de analizar estos efectos se debe tener en cuenta la verdadera validez del óptimo de Pareto en la vida real, ya que éste no es aceptado socialmente, por lo que debe complementarse con otros principios (Duclos, 2006).

Los argumentos sobre las ventajas de respetar la distribución del mercado o la redistribución de la riqueza en función de la eficiencia económica han llevado a que se crea que existe incompatibilidad entre el principio de equidad horizontal y vertical, por lo cual se ha señalado la necesidad de analizar por separado estos dos elementos dentro de los sistemas tributarios (Elkins, 2006).

En esta línea, Atkinson (1980) y Plotnick (1981) proponen sus índices de inequidad horizontal, casi de manera simultánea, buscando reflejar en una medida de agregación la inequidad horizontal producida por el reordenamiento de las personas que puede generar el proceso redistributivo, admitiendo que debe considerarse a la distribución inicial como justa. En este sentido, Plotnick propone su índice bajo la premisa de que la equidad horizontal es un principio relacionado con la justicia en el proceso de distribución e independiente de la política tributaria y fiscal (transferencias), el cual no puede derivarse de la maximización del bienestar ni del Óptimo de Pareto. De ahí que la medida de reordenamiento no debe comparar el nivel actual de redistribución o cambio en equidad con algún criterio exógeno, pues hacerlo se transformaría en un ejercicio de medición de la equidad vertical (Urban, 2009). De igual forma, para Atkinson el reordenamiento no debe interpretarse como un factor que produce redistribución; en su lugar, la medida reflejará cuánto vulneran los esfuerzos redistributivos a las normas de equidad horizontal.

Aunque conscientes de la fuerte conexión entre los conceptos de equidad vertical y horizontal, Atkinson y Plotnick no intentaron construir un modelo que capture el efecto simultáneo de los dos principios a la vez. Es más, sugirieron ser cautelosos a la hora de introducir el reordenamiento en enfoques más amplios (Urban, 2009).

Urban (2009) afirma que el mensaje parece no haber llegado a Kakwani quien en 1984 presenta su famosa descomposición del efecto redistributivo en sus dos componentes: vertical o progresividad y horizontal. Este enfoque ha sido objeto de críticas², puesto que parte del concepto de equidad horizontal clásico, el cual ha sido atacado por su falta de aplicabilidad, aunque, se ha utilizado ampliamente en los estudios empíricos en este campo. Entre los distintos enfoques que se han sucedido está el que captura la equidad vertical, horizontal y el reordenamiento, donde destaca el modelo desarrollado por Aronson, Johnson y Lambert (modelo AJL) en 1994 y el modelo de Duclos, Jalbert y Araar en el 2003, entre

² Urban (2009) recoge las críticas al modelo de Kakwani (1984) realizadas principalmente por Lerman y Yitzhaki en 1955.

otros.

a) Descomposición del efecto redistributivo

A pesar de las consideraciones acerca de la importancia del estudio de la equidad horizontal como principio de equidad tributaria, existen muy pocos estudios enfocados en medirla de forma independiente, ya sea desde la teoría clásica o desde la teoría del reordenamiento. La tabla 1 revela que la mayoría de estudios sobre la distribución del ingreso privilegian el uso de índices de progresividad o analizan la descomposición del efecto redistributivo en sus componentes vertical y horizontal a partir de la descomposición de Kakwani (1977). En cuanto a los países en los que se han analizado estos efectos, figuran los países de altos ingresos como Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia y Suecia. Sólo unos pocos estudios se han dedicado a países de bajos ingresos (Urban, 2009). Cabe resaltar que pese a que no se trata de una recopilación completa, la información contenida en la siguiente tabla refuerza la idea de que la literatura de equidad tributaria ha privilegiado el análisis teórico y empírico de la equidad vertical, relegando el estudio de la equidad horizontal.

Tabla 1: Revisión de las metodologías usadas en la medición de la redistribución del ingreso

Abreviatura del Índice	Enfoques	Estudios que usan la metodología
(a) Enfoques basados en Kakwani (1977):		
RE	El efecto redistributivo como diferencia entre el coeficiente de Gini del ingreso antes y después de impuestos	Reynolds, Smolensky (1977), Ervik (1998), Immervoll et al. (2005), Johannes, Akwi, Anzah (2006), Mahler, Jesuit (2006), Creedy et al. (2008)
P^K	Kakwani (1977) índice de progresividad	Kakwani (1977b), Norregaard (1990), Wagstaff et al. (1999b), Decoster, Van Camp (2001), Smith (2001), Thoresen (2004), Johannes, Akwi, Anzah (2006), Cissé, Luchini, Moatti (2007), Creedy et al. (2008)
V^K	Kakwani (1977b) índice de equidad vertical	Fellman, Jäntti, Lambert (1999), Decoster, Van Camp (2001)
R^{AP}	Atkinson (1980) / Plotnick (1981) índice de reordenamiento	Plotnick (1981), Plotnick (1985)
K84	Kakwani (1984) descomposición del efecto redistributivo	Kakwani (1986), Ankrom (1993), Duclos (1993), Duclos (2000), Urban (2008)
L85	Lambert (1985) descomposición del efecto vertical para el sistema fiscal neto	Ankrom (1993), Duclos (1993), Duclos (2000), Urban (2008), Kim, Lambert (2009)
PL	Pfähler (1990) / Lambert (2001) descomposición de PK y VK	Wagstaff, van Doorslaer (2001), Verbist (2004), Urban (2006)
LY95	Lerman and Yitzhaki (1995) descomposición del efecto redistributivo	Lerman, Yitzhaki (1995), Urban (2008)
KL	Kakwani, Lambert (1998) descomposición del efecto redistributivo	Kakwani, Lambert (1998)
AJL	Aronson, Johnson, Lambert (1994) descomposición del efecto redistributivo, originalmente aplicado	Aronson, Johnson, Lambert (1994), Aronson, Lambert, Trippeer (1999), van Doorslaer et al. (1999),

		Wagstaff et al. (1999), Iyer, Seetharaman (2000), Hyun, Lim (2005)
VCL	van de Ven, Creedy, Lambert (2001) adaptación de la descomposición AJL	van de Ven, Creedy, Lambert (2001), Creedy, van de Ven (2001), Creedy (2002)
UL	Urban, Lambert (2005, 2008) adaptación de la descomposición AJL	Čok, Urban (2007), Urban, Lambert (2008) Kim, Lambert (2009)
D93	Duclos (1993) descomposición del efecto vertical y reordenamiento para el sistema fiscal neto	Duclos (1993)
J88	Jenkins (1988) descomposición del efecto vertical y reordenamiento para el sistema fiscal neto	Jenkins (1988)
(b) Otros enfoques:		
R^{MT}	Musgrave, Thin (1948) índice de redistribución	Dilnot, Kay, Norris (1984)
BS	Berliant, Strauss (1984) medidas de inequidad vertical y horizontal	Berliant, Strauss (1985)
DJA	Duclos, Jalbert, Araar (2003) descomposición del cambio en la inequidad	Duclos, Jalbert, Araar (2003)
DL	Duclos, Lambert (2000) medición de la inequidad vertical y horizontal	Duclos, Lambert (2000)
DL01	Dardanoni, Lambert (2001) comparaciones de inequidad horizontal	Dardanoni, Lambert (2001)
DL02	Dardanoni, Lambert (2002) comparaciones de progresividad	Dardanoni, Lambert (2002)
LC	Comparaciones de las curvas de Lorenz	Bishop, Chow, Formby (1995), Förster (2000)
LY94	Lerman, Yitzhaki (1994) descomposición del coeficiente de Gini	Lerman, Yitzhaki (1994)
PCF	Pyatt, Chen, Fei (1980) descomposición del coeficiente de Gini	Heady, Mitrakos, Tsakoglou (2001)
RSA	Baum (1987) índice de ajuste de participación relativa	Dyck (2005)
S82	Shorrocks (1982) descomposiciones	Jänni (1997), Förster (2000)
Tm	Atkinson (1980) análisis del reordenamiento usando matrices de transición	Atkinson (1980), Nolan (1987)
KJ	King (1983) / Jenkins (1994) "procedimiento de no reordenamiento"	Lambert, Thoresen (2009)
BD	Blackorby, Donaldson (1984) índice de progresividad	Lambert, Thoresen (2009)

Fuente: (Urban, 2009)

3. Importancia del estudio de la inequidad horizontal

Existen varias razones que justifican el estudio de la inequidad horizontal. Plotnick (1985) señala que la desigualdad de trato entre iguales y las reversiones de rango son posibles fuentes de tensión social en una sociedad que tiende a ver a los ingresos generados por los procesos de mercado y, por tanto, al lugar en la distribución como merecidos. Además, el hecho de que otras personas con ingresos iniciales inferiores terminen con una mayor renta que los demás por recibir algún beneficio público o por evadir impuestos puede crear resentimiento entre las y los ciudadanos.

El enfoque socio-psicológico advierte que la exclusión y discriminación tienen un impacto en el bienestar individual y en la cohesión social (Duclos, Jalbert, y Araar, 2003). En esta línea, la teoría de la privación relativa sugiere también que las personas comparan su riqueza individual relativa con la de otras en similares circunstancias. Al respecto, Sen (1973) señala

que “el valor social del bienestar de las personas debe depender de manera crucial de los niveles de bienestar o ingreso de otros”.

Debido a que las políticas públicas pueden crear inequidad horizontal en el cumplimiento de sus objetivos principales, las y los tomadores de decisiones deben ser conscientes de la magnitud de este efecto negativo. También podrían estar interesados en los posibles *trade-offs* entre éste y la eficiencia y efectos distributivos convencionales (como los efectos sobre la pobreza o la desigualdad independiente de cualquier reordenamiento) de las opciones de política. Para lo cual se requiere un indicador útil de la magnitud de la inequidad horizontal (Plotnick, 1985).

Duclos (2006), en este sentido advierte que es necesario analizar la equidad horizontal para eliminar el anonimato en el análisis de políticas. Algunas medidas, por ejemplo, enfocadas en disminuir la pobreza pueden analizarse equívocamente si no se mantiene un seguimiento de la misma persona antes y después de la medida. Es probable que algunas personas mejoren, pero otras pueden empeorar. Es importante analizar a cada persona, ya que si bien la ganancia neta puede ser positiva, es posible que haya grupos perdedores dentro de la medida.

Atkinson (1980) recoge las visiones desde las que se interpreta la equidad horizontal: entre ellas, la implicación de que es un principio mayor de maximización del bienestar, y la visión de que el análisis de equidad horizontal se centra no solamente en los resultados o en el reordenamiento, sino en función de los medios a través de los cuales se consigue. En este sentido la equidad horizontal es un salvavidas en contra de una “discriminación caprichosa” (la tasa impositiva no debe variar en función de raza o religión), y también puede ser vista como una restricción a los instrumentos de política fiscal del gobierno.

En general el status de la equidad horizontal, y su relación con la justicia social y la movilidad inducida por impuestos dependerá de la visión que se adopte. Pero, aun si no se atribuyera importancia ética al tema del reordenamiento, su análisis no es trivial. Para Atkinson (1980) la magnitud de los cambios en el ordenamiento inducidos por la tributación es un asunto de interés en sí mismo, que ayuda a explicar por qué el sistema es menos progresivo de lo que aparenta (índices de equidad vertical).

Otro argumento es que la inequidad horizontal se relaciona con la aversión al riesgo, en el sentido de que introduce pesos a las ganancias y pérdidas relativas en el bienestar. Los efectos negativos de inequidad horizontal no son experimentados de igual manera que los aspectos positivos. Por lo general, una pérdida en bienestar frente a otros afecta más que una ganancia frente a otros y, el hecho de que las pérdidas afecten más que las ganancias conlleva un fundamento utilitarista para defender la equidad horizontal (Duclos, 2006).

Finalmente, la inequidad horizontal vulnera los principios de progresividad y redistribución del ingreso, elementos clave en la mayoría de los sistemas impositivos y de transferencias y sugiere la presencia de imperfecciones en el sistema tributario y de transferencias, pudiendo ser señal de evasión tributaria, que se traduce en pérdidas significativas para el Estado (Duclos, Jalbert, & Araar, 2003).

4. Causas de la Inequidad horizontal

Existen varias fuentes para la inequidad horizontal, entre las cuales están: la discriminación sobre recursos del gobierno realizado de manera arbitraria o aleatoria entre personas con características socio-demográficas similares. Discriminación en el trato al momento de acudir a un servicio público por razones étnicas o de sexo. Y, Los procesos de descentralización, los cuales conllevan a que existan diferencias salariales entre servidoras y servidores públicos y, además, generan diferente calidad de servicios en sectores diferentes (Duclos, 2006).

En cuanto a la inequidad horizontal frente al sistema tributario, Atkinson (1980) señala que personas con ingresos y circunstancias familiares idénticas, pueden afrontar diferentes cargas tributarias, lo cual provoca que los sistemas tributarios puedan cambiar el ordenamiento de la distribución del ingreso antes y después de impuestos. Atkinson distingue tres motivos principales:

- El gobierno reconoce necesario dar un trato diferenciado a personas con determinadas características, por ejemplo ancianas o personas con capacidades diferentes.
- Por motivos de eficiencia, al tratar de forma diferenciada a distintos tipos de fuente de ingreso o contribuyentes para promover o desincentivar ciertas conductas o actividades. Cuando las actividades conllevan externalidades es válido el trato diferenciado. Sin embargo las medidas realizadas para fomentar o disminuir las externalidades deben considerarse desde la equidad horizontal (diferencias en la utilidad entre personas) y desde la eficiencia (efecto para promover o disminuir la externalidad) (Duclos, 2006).
- Algunos tipos de inequidad horizontal inherentes al sistema tributario; por ejemplo, la evasión o la preferencia por bienes no sujetos a tributación (ocio).

Duclos (2006) reconoce, además, que la heterogeneidad en las necesidades y en las preferencias de las personas contribuye a la inequidad horizontal creada por los sistemas tributarios y de beneficios.

Heterogeneidad en las necesidades: Duclos (2006) señala que las políticas públicas no consideran la heterogeneidad de las necesidades. Un ejemplo de esto es la falla del impuesto a la renta al considerar la presencia de niños o niñas dentro de una familia, lo cual distorsiona la condición de la familia frente a otras (Duclos, 2006). Para corregir estas distorsiones se propone la utilización de escalas de equivalencia. Un sistema fiscal equitativo horizontalmente debería establecer un sistema de deducciones por descendientes, etc. que compense las distintas necesidades debidas a diferentes tamaños familiares (Pazos, Rabadán, y Salas, 1995).

Heterogeneidad en las preferencias: Otra fuente de inequidad horizontal surge cuando las políticas públicas usan las preferencias (de consumo o producción) de las personas para discriminar. Un ejemplo son las deducciones de impuestos. Se puede argumentar a favor de estas medidas, ya que la persona más perjudicado puede modificar su consumo o producción; sin embargo esto atentaría contra la libertad de escoger (Duclos, 2006).

Por su parte, Pazos, Rabadán, y Salas (1995) analizan los efectos de las deducciones y de la aplicación del impuesto sobre la inequidad horizontal en España, y encuentran que la

estructura de las deducciones provoca una composición distinta de las bases imponibles entre diferentes personas, debido a preferencias distintas, lo que da lugar a un trato diferente para contribuyentes que tenían bases imponibles idénticas.

Jenkins (1988) analiza la cantidad de reordenamiento producido por los impuestos y el gasto público en el Reino Unido. Encuentra que la cantidad de reordenación inducida por todos los impuestos es igual que la inducida por todos los gastos públicos, pero que su efecto combinado es mayor que la suma de las partes por separado.

Finalmente, Aronson y Lambert (1994) ofrecen estimaciones preliminares para el impuesto sobre la renta utilizado en el Reino Unido e Italia, donde los efectos verticales dominan los efectos horizontales y reordenación y señalan que el sistema fiscal de los Estados Unidos contiene una compleja red de exenciones, deducciones y créditos, por lo que se esperaría que la inequidad horizontal y el reordenamiento sean más altos en relación con el efecto sobre la equidad vertical.

5. Relación con la Eficiencia

Un sistema tributario eficiente será el que no imponga diferentes cargas impositivas a los diferentes cursos de acción. Los impuestos y deducciones crean ineficiencias en el mercado a través del llamado efecto sustitución, al alentar a las personas a elegir bienes menos gravados, por ejemplo ocio en lugar de trabajo, o consumo presente en lugar de consumo futuro, creando un peso muerto a la sociedad. Reducir este peso requiere controlar el efecto sustitución, aplicando una base imponible amplia (por ejemplo, la misma carga tributaria a todas las actividades de la economía), de manera que las consideraciones sobre impuestos no incidan en las elecciones de las personas y los recursos económicos sean canalizados por las fuerzas del mercado a sus usos más eficientes (Elkins, 2006).

Pese a la aparente congruencia entre los conceptos de equidad horizontal y eficiencia, no es posible ver la equidad horizontal en función de la eficiencia económica. Elkins (2006) demuestra que la eficiencia en la estructura impositiva no es necesariamente horizontalmente equitativa. Señala que a pesar de que la equidad horizontal exige que personas consideradas similares sean tratados de forma similar sin importar el curso de acción que elijan, al igual que un sistema tributario eficiente, los objetivos son diferentes.

Mientras que la equidad horizontal considera el bienestar relativo de las personas, la eficiencia económica analiza la elasticidad de la base tributaria, la que será más inelástica conforme la base imponible sea más amplia. Los impuestos y los subsidios (deducciones) al ser focalizados, si bien persiguen la eficiencia económica, vulneran el principio de equidad horizontal. Elkins (2006) lo demuestra a través del análisis de un subsidio a la educación y de un impuesto a la contaminación. En el caso de actividades que generan externalidades positivas (educación), un subsidio que se identifique con los intereses de la sociedad contribuirá a la eficiencia del mercado, pero las personas se beneficiarán del subsidio en función de sus preferencias de consumo, impidiendo que personas con el mismo ingreso reciban igual trato tributario. Lo mismo ocurre en sentido contrario con las externalidades

negativas, donde un impuesto contribuirá a la eficiencia del mercado, pero vulnerará la equidad horizontal.

El ejemplo dado por Elkins (2006) aclara un poco estas diferencias: si se consideran dos personas con el mismo nivel de bienestar al inicio (el uno recibe un ingreso fruto de su trabajo y el segundo encuentra la misma suma de dinero en la calle), según el criterio de equidad horizontal ambas deberían pagar el mismo impuesto, sin embargo las consideraciones de eficiencia harán que el segundo pague un mayor impuesto dado que el salario está más sujeto al efecto sustitución que las ganancias inesperadas.

En general, debido a la relativa inelasticidad de la base tributaria a bajos niveles de ingreso y su creciente elasticidad conforme el ingreso crece, las consideraciones de eficiencia no solo vulneran el principio de equidad horizontal sino que dictan como apropiado un impuesto regresivo (Elkins, 2006), en función de precautelar la inversión y el empleo.

Respecto a la eficiencia de Pareto u óptimo paretiano, el principal argumento contra la equidad horizontal es que es inconsistente con este principio, ya que se opondría a la mejora de unos, por más que otros no empeoraran. Sin embargo, al momento de analizar estos efectos se debe tener en cuenta la verdadera validez del óptimo de Pareto en la vida real, ya que éste no solo no sucede en la vida real, sino que no es aceptado socialmente, por lo que el concepto debería ser complementado con otros principios (Duclos, 2006).

6. Enfoques para la medición de la inequidad horizontal

Como se dijo anteriormente, existen dos enfoques para la medición de la equidad horizontal. La formulación clásica define a la equidad horizontal como el trato igualitario a las personas que comparten el mismo nivel de bienestar antes de la intervención del gobierno. En cambio, el otro enfoque implica la ausencia de reordenamiento: para que un impuesto sea equitativo horizontalmente, el ordenamiento de las personas en función de su bienestar antes de impuestos no debe ser alterado por el sistema tributario.

a) Enfoque Clásico

Consiste en medir hasta qué punto el sistema tributario trata de forma parecida a personas que son similares. Aunque en la práctica es imposible encontrar personas con rentas idénticas, existen personas con rentas parecidas, por lo que parece natural que el sistema tributario les haga pagar impuestos parecidos. El primer paso será entonces definir a quienes se considera como similares. La solución más frecuente consiste en dividir la escala de renta en intervalos pequeños y considerar similares a quienes pertenecen al mismo intervalo. Para medir la diferencia en el tratamiento fiscal que experimentan las personas, se puede utilizar la dispersión de tipos efectivos como hacen Berliant y Strauss (1985), el cambio distributivo dentro de las personas similares como proponen Camarero et al. (1993) o Salas (2000), o finalmente la dispersión de rentas después de impuestos, como hacen Aronson et al. (1994) o Lambert y Ramos (1997).

Personas similares

Lambert (1995) resalta que el primer paso en el análisis de la equidad horizontal constituye convertir el problema de identificar a las personas iguales en un problema unidimensional. Para ello se deberá tener el ingreso pre fiscal medido en una escala que permita identificar a las personas iguales o similares. En la práctica, el ingreso pudiera servir como variable de comparación si se tuviera una población con gustos idénticos, habilidades y características familiares idénticas, cosa que no sucede en la vida real. De ahí que para determinar qué personas pueden ser iguales o similares, es necesario considerar las diferencias en dimensión, características, o en necesidades que experimentan las familias. Tratar estas circunstancias exige aplicar a la distribución de la renta original unos factores de ajuste que nos permitan corregir de acuerdo con esas necesidades (Moreno, 2008). Estos factores de ajuste se denominan escalas de equivalencia, tema que se abordará con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Revisión de los principales índices de inequidad horizontal dentro del enfoque clásico

La siguiente tabla recoge los principales índices que analizan la IH desde el enfoque clásico.

Tabla 2: Principales índices de inequidad horizontal en el enfoque clásico

Autor	Estudio	Descripción del índice
Berliant & Strauss, 1985	The Horizontal and Vertical Equity Characteristics of the Federal Individual Income Tax, 1966-1977	Abren una nueva línea que consiste en medir la desigualdad horizontal como diferencias entre tipos medios efectivos de personas con rentas similares.
Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993	La medición de la inequidad Horizontal: Teoría y una aplicación al caso de Vizcaya	Utilizan índices de cambio distributivo. Se define como una media ponderada del índice de Cowell de Entropía Generalizada (1985) para cada uno de los intervalos de personas similares. El índice global (IHC) considera que la inequidad de toda la sociedad es una media ponderada de la inequidad existente en cada uno de los intervalos
Aronson, Johnson, y Lambert, 1994	Redistributive effect and unequal income tax treatment	Este índice se obtiene a partir de la descomposición del efecto redistributivo total del sistema fiscal en la redistribución vertical y la inequidad horizontal. Mediante la utilización de índices de Gini entre e intra-grupos y un índice de reordenación cercano al índice de Atkinson-Plotnik.
Lambert y Ramos, 1997	Vertical redistribution and horizontal inequity	Al igual que el índice de Aronson, Johnson, & Lambert (1994), se obtiene también a partir de la descomposición del efecto redistributivo total del sistema fiscal en la redistribución vertical y la inequidad horizontal. Mediante la utilización de los índices de Theil-0 entre e intra-grupos.

Fuente: (Pazos, Rabadán, & Salas, 1995; Perrote, 2006).

Elaborado por: La autora

Ventajas y debilidades del enfoque clásico

La equidad horizontal como tratamiento similar de personas similares tiene la ventaja de ser el enfoque con el concepto más próximo a la noción intuitiva de la equidad horizontal. Sin

embargo, además de la crítica al concepto clásico de equidad horizontal, que se discutió en los apartados anteriores, la aplicación empírica de la teoría clásica de inequidad horizontal no está libre de ambigüedades. Camarero et al (1993) señala dos. Por un lado, cualquier división de la escala de renta que se realice es arbitraria y, por tanto, la agrupación de personas en clases similares contiene un componente importante de discrecionalidad. Por otro lado, habrá personas cuyas diferencias de renta con personas pertenecientes a su propio intervalo sea mayor en relación con las diferencias con personas pertenecientes a otro intervalo contiguo, es decir, que sea más parecida en términos de renta a algunos de sus no similares que a sus similares. Por su parte, Pazos, Rabadán, y Salas (1995) advierten que estos índices son sensibles ante la elección de los intervalos de rentas similares, disminuyendo la inequidad percibida cuando aumenta el número de intervalos. Además, este enfoque mide solo las diferencias del tratamiento dentro de cada intervalo, por lo que se ignora algunas diferencias de tratamiento entre personas de intervalos diferentes.

Para terminar, Kaplow (2000) señala que dado que el concepto clásico de equidad horizontal se encuentra en conflicto con la esencia misma de la economía del bienestar, el principio de Pareto, la equidad horizontal no debería ser medida ni dar lugar a la aparición de índices cada vez más refinados sin antes dar una respuesta a las preguntas fundacionales (qué es lo que se está midiendo y por qué).

b) Enfoque de reordenamiento

Este enfoque se caracteriza por medir la reordenación que se produce cuando se compara la distribución de la renta antes de impuestos con la distribución de la renta después de impuestos. Este es el criterio subyacente en los índices de Atkinson (1980), Plotnick (1981), King (1983) y Duclos (1993).

Para Atkinson (1980) el respeto al ordenamiento supone que alguien que está en mejor situación en la distribución de mercado deberá continuar en mejor situación en la distribución después de impuestos. Para este autor, el proceso de reordenamiento revierte interés en sí mismo como en la obtención de una medida ajustada de redistribución. Interesan no solo la posición de la curva de Lorenz sino, además, cuánta movilidad se produjo por el impuesto. De ahí que el enfoque clásico de equidad horizontal, al no considerar el reordenamiento, subestime la inequidad generada en la distribución después de impuestos.

Personas con ingresos y circunstancias familiares idénticas pueden afrontar diferentes cargas tributarias porque sus ingresos provienen de distintas fuentes, o porque consumen distintos tipos de bienes o viven en zonas rurales en lugar de urbanas. Como resultado, los sistemas tributarios pueden cambiar el ordenamiento de la distribución del ingreso antes y después de impuestos.

Un ejemplo aclarará un poco el efecto del reordenamiento sobre la progresividad del sistema. En la siguiente tabla se tienen los ingresos de cinco contribuyentes. Al agrupar los datos, las tres clases en la distribución después del impuesto presentan una estructura impositiva progresiva; en efecto, la tasa impositiva promedio es de 0%, 18% y 28% desde el

grupo con menor ingreso al de mayor ingreso y la curva de Lorenz se mueve hacia la diagonal. Sin embargo, el análisis individual de los datos muestra que aunque el impuesto es progresivo el efecto es compensado por el trato diferente recibido por las personas del mismo ingreso antes del impuesto; es decir, por la movilidad generada después del impuesto.

Tabla 3: Efecto del reordenamiento sobre la progresividad de un sistema tributario

Contribuyente	Clase	Ingreso antes del Impuesto	Ingreso después del Impuesto
1	40% más alto	1000	800
2		1000	640
3	Siguiente 40%	800	800
4		800	512
5	20% más bajo	640	640

Fuente: Atkinson (1980).

Plotnick (1985) considera que desde este enfoque, la equidad horizontal es un principio independiente de política tributaria y fiscal (transferencias), el cual no puede derivarse de la maximización del bienestar ni del óptimo de Pareto. Interpreta el principio como uno relacionado con la justicia en el proceso de distribución. Para Atkinson esto implica que el reordenamiento no debe interpretarse como un factor que produce redistribución; en su lugar, la medida dirá cuánto vulneran los esfuerzos redistributivos las normas de equidad horizontal. Plotnick advierte, además, que la medida de reordenamiento no debe aspirar a comparar el nivel actual de redistribución o cambio en equidad con algún criterio exógeno, pues hacerlo se transformaría en un ejercicio de medición de la equidad vertical (Urban, 2009).

¿Equidad horizontal o reordenamiento?

Es claro que varios autores identifican a la inequidad horizontal con el reordenamiento. Sin embargo, esta generalización no se aplica a todos los casos. Existe una postura alternativa que señala que al descomponer el efecto redistributivo en su componente vertical y horizontal (Kakwani, 1984) se proporciona dos medidas y ambas tienen que ver con el tratamiento desigual de personas desiguales.

Urban (2009) explica esto con un ejemplo en el que existen dos personas con ingresos de \$ 100 para A y \$ 500 para B. Si el sistema impositivo revierte el ordenamiento resultando A con \$ 500 y B con \$ 100, todos coincidirán en que se ha producido inequidad. Pero, como A y B no partieron de la misma posición inicial, no se trataría de una violación a la equidad horizontal, aunque es innegable que se ha provocado inequidad.

Conscientes de todas las dificultades que surgen al tratar de identificar a dos personas iguales, las y los seguidores de la descomposición propuesta por Kakwani, hoy se refieren a este efecto como reordenamiento en lugar de inequidad horizontal (Urban, 2009). En este punto, Urban (2009) coincide con Plotnick (1985) en que se trata de un principio independiente de política tributaria y fiscal, relacionado con la justicia en el proceso de

distribución; y con Duclos & Araar (2006), quienes sostienen que el concepto de Inequidad horizontal clásica y el reordenamiento deben percibirse como manifestaciones diferentes de violaciones al principio de equidad horizontal, y que ambas son condiciones necesarias, aunque no suficientes, de inequidad horizontal si se analizan independientemente.

Revisión de los principales índices de inequidad horizontal dentro del enfoque de reordenamiento

La tabla 4 permite ilustrar los principales índices identificados en la literatura que miden la desigualdad horizontal del sistema tributario como cambios en la ordenación de la distribución de la renta.

Tabla 4: Principales índices de inequidad horizontal en el enfoque de reordenamiento

Autor	Estudio	Descripción del índice
Atkinson, 1980	Horizontal equity and the distribution of the tax burden	El índice de capacidad redistributiva Reynolds-Smolensky reformulado, se define como la diferencia de los índices de Gini de las rentas antes de impuestos X y después de impuestos Y, ordenados por estas mismas variables. Este índice puede descomponerse en: el índice de Reynolds-Smolensky clásico, que mide la equidad vertical del sistema y el reordenamiento que corresponde al sesgo de sobrevaloración en Reynolds-Smolensky debido a la reordenación entre X e Y.
Plotnick, 1981	A measure of horizontal inequity	Desarrolla una medida de desigualdad horizontal: "the preordered inequity index" (PII), que mide la reordenación entendida como la distancia entre la curva de concentración de la renta después de impuestos y la curva de Lorenz de la renta después de impuestos preordenada (en función de la renta antes de impuestos), dividida para el área máxima que podría haber entre dichas curvas, es decir, por el índice de Gini después de impuestos.
King, 1983	An Index of inequality with applications to horizontal equity and social mobility	Para obtenerlos es necesario definir a Z como una distribución de rentas después de impuestos ordenadas por la renta antes de impuestos. Se incluyen además parámetros de aversión social a la desigualdad vertical y horizontal.
Duclos, 1993	Progressivity, redistribution and equity with application to the British tax and benefits system	Define la clase de índices de capacidad redistributiva "aggregate invariant redistribution", en la cual se encuentra el índice Reynolds Smolensky que consigue descomponer en la suma de dos términos que representan respectivamente el cambio en la equidad vertical y la desigualdad horizontal.

Fuente: (Pazos, Rabadán, & Salas, 1995; Perrote, 2006).
Elaborado por: La autora.

Ventajas y debilidades del enfoque de reordenamiento

Este enfoque, abordado ampliamente en la literatura de equidad tributaria, ha recibido críticas por parte de autores, como Aronson, Johnson y Lambert (1994) y Lambert (1995), quienes consideran que la reordenación es una condición suficiente, pero no necesaria de la inequidad horizontal. Es posible señalar casos extremos como el que plantea Camarero et al (1993), que ponen en duda su validez. En su ejemplo el autor expone un caso hipotético en el que existen dos personas, con rentas de 100 para A y $100 + \varepsilon$ para B, siendo ε un número positivo tan pequeño como se desee. Sea la distribución inicial de renta $x = (100, 100 + \varepsilon)$ y

el vector de impuestos $T = (100, \varepsilon)$, parecería natural afirmar que el vector de impuestos no es horizontalmente equitativo. Pese a esto, el autor sostiene que bajo la interpretación de la equidad horizontal como preservación de la ordenación inicial, la distribución de renta final sería $y = (0, 100)$, y es fácil observar que no se ha producido ningún cambio en la ordenación, tal como en un inicio B continua teniendo más renta que A, por lo que no se estaría vulnerando el principio de equidad horizontal. Cabe resaltar que Camarero et al (1993), conscientes a la vez de las limitaciones del enfoque clásico, admiten que la elección del enfoque para la medición de la equidad horizontal es una elección entre dos opciones imperfectas.

Pese a las críticas, la amplia difusión alcanzada por la interpretación de la equidad horizontal como preservación de la ordenación inicial a raíz de los trabajos de Atkinson y Plotnick se debe en a su aplicabilidad frente al enfoque clásico y a las ventajas que provee a la hora de eliminar el anonimato en los procesos redistributivos. Estudios empíricos demuestran que la presencia de anonimato puede llevar a conclusiones erróneas, Grimm (2005) sostiene, por ejemplo, que al evaluar el crecimiento a favor de los pobres, se debe hacer un seguimiento de los mismos hogares a través del tiempo y no solo comparar los quintiles de personas anónimas y diferentes a través de los años. La eliminación del axioma de anonimato es análoga a las exigencias de la equidad horizontal (Plotnick, 1985) y obliga a preocuparse más por los procesos de distribución.

Medición de la inequidad horizontal

Para la medición de la equidad se deben considerar seis dimensiones: (i) la elección de la variable focal, (ii) la unidad de análisis, (iii) la determinación de la escala de equivalencia, (iv) el horizonte temporal, (v) el enfoque de la medida de inequidad y (vi) la forma de agregación de la inequidad (Cano, Oliva, & Ramírez, 2009). En este capítulo se definirán las dimensiones señaladas, las cuales servirán como base para analizar la metodología propuesta para la evaluación del gasto tributario en términos de equidad horizontal, que se recoge en el capítulo 4 de esta disertación.

1. Variable focal

Para medir la posición económica de las personas se pueden utilizar otras variables además del ingreso, entre ellas, el nivel de utilidad o el tamaño de su conjunto de posibilidades de consumo. En general estas definiciones sólo serán coincidentes cuando todas las personas tengan la misma función de utilidad y su renta provenga exclusivamente de una fuente (Feldstein, 1976 citado en Camarero, Herrero y Zubiri, 1993). Duclos (2006) sugiere la necesidad de aplicar el concepto de equidad vertical y horizontal a otros aspectos, ya que esto permitiría analizar de mejor forma una política económica. Algunas dimensiones son: la libertad, expresada como la capacidad de salir de la pobreza material, de participar en la vida pública y de escoger el estilo de vida, entre otras. En este sentido, las personas que son consideradas éticamente iguales en estos aspectos deberían ser tratados por igual en estas dimensiones.

Por su parte, Sen (1979) considera que la inequidad debe analizarse a partir de lo que denomina capacidades básicas. Sen considera que existen diferencias en la capacidad de generar bienes, por lo que la equidad en cuántos bienes tienen las personas puede diferir mucho de la equidad en la capacidad de generarlos. En este sentido, Sen señala que la equidad debe centrarse en las diferencias en las capacidades de las personas. Por su parte, Burdach (2006) considera que existen tres aspectos relevantes sobre los cuales debe centrarse el análisis de la inequidad: los procesos, los resultados, y las oportunidades. La equidad en los procesos busca que las personas sean tratadas igual; la equidad en los resultados supone que todos reciban por igual los beneficios obtenidos y, por último, la equidad de oportunidades conlleva que todas las personas tengan la capacidad de hacer lo mismo. En este sentido, Burdach coincide con Duclos (2006) en que el concepto de equidad debiera analizar gran variedad de aspectos, más allá del económico.

Las dificultades para incorporar un análisis multidimensional han ocasionado que las investigaciones tomen como referencia una única unidad que represente la utilidad de la persona, expresado en términos monetarios. Así, los indicadores que han competido históricamente como mejores índices de capacidad de pago han sido la renta, el gasto y el patrimonio, cifras que vienen a representar lo que una persona gana, gasta o posee, respectivamente (Moreno, 2008). Serrano (2003) expone el debate entre la renta y el

consumo como indicadores del bienestar. Señala que aunque el consumo varía en el tiempo menos que la renta, presenta ciertos problemas relacionados con el tratamiento de los bienes duraderos y la necesidad de imputar el valor de sus servicios y temas relacionados con la no frecuencia de las compras.

Por su parte, Blundell y Preston (1998) consideran que el consumo muchas veces no revela la verdadera situación económica de las personas ya que esto sólo revela necesidades diferentes. De ahí que la renta sea la variable focal preferida en la teoría económica tradicional, ampliamente utilizada por el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y bancos centrales de distintos países, aunque presenta también limitantes, como el hecho de ser más volátil en el corto y largo plazo que el consumo Cowell (2007).

a) Definición de renta

Existen distintas alternativas para definir la renta, cada una con contenido distinto, y la elección de una definición no es trivial a la hora de interpretar los resultados del análisis de equidad horizontal. Moreno (2008) distingue dos aspectos en la definición de renta. El primero es una definición puramente teórica y el segundo, una definición que ha sido utilizada en la práctica fiscal. La primera, mayormente aceptada como la mejor definición de la capacidad de pago, es la denominada renta de base amplia o extensiva de Haig-Simons.

Robert Haig (1921) define a la renta como “el aumento o acrecentamiento del poder de un sujeto para satisfacer sus necesidades durante un período dado en términos de dinero o de cualquier cosa susceptible de valoración monetaria”. La renta de base amplia resulta de sumar los gastos de consumo de una persona durante un período de tiempo más el incremento patrimonial (Andino, 2009).

$$R = C + \Delta P \quad (1)$$

Donde, R es la renta, C es el consumo y ΔP es la variación neta del patrimonio.

Las alternativas de incremento patrimonial del sistema de rentas de base amplia incluyen:

1. Renta neta corriente; es decir la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos del trabajo del capital o de la actividad empresarial y profesional.
2. Ganancias de capital: las variaciones en el valor del patrimonio que no entran en la renta neta corriente
3. Herencias donaciones y legados
4. Ganancias del azar

La renta extensiva es un concepto muy satisfactorio como ideal teórico para conseguir los requerimientos de equidad, pero muchos de sus componentes no se pueden traducir en términos prácticos. Las dificultades al trasladar el concepto a la realidad fiscal han supuesto incorporar una serie de omisiones que la han convertido en una base menos amplia de lo que la teoría requiere (Moreno, 2008).

Algunos autores prefieren el uso de la base imponible (Pazos, Rabadán, & Salas, 1995), definida como la suma de rendimientos netos o la diferencia entre ingresos y gastos deducibles. En Ecuador se define como el ingreso bruto menos la suma de las aportaciones al IESS, reducciones, fondos de reserva, décimo tercero y cuarto sueldos y gastos deducibles. Es importante señalar que adoptar esta definición en el análisis de la equidad horizontal origina algunos problemas y esto ha hecho que la renta bruta sea la variable por excelencia en los distintos análisis de equidad y redistribución (Cano, Oliva, & Ramírez, 2009).

En Ecuador, la renta bruta se define como la suma de la utilidad del ejercicio junto con otros ingresos y las rentas exentas percibidas. Moreno (2008) señala que la elección de la renta bruta es lógica, ya que lo esencial es comprobar cómo la aplicación de la norma determina el pago impositivo de personas con igual capacidad económica de partida independientemente de la fuente y del uso que se haga de ella. Por tanto, el objetivo en un análisis de equidad horizontal debe ser medir la distorsión que, en estos términos, genera la normativa del impuesto.

2. Unidad de análisis

La elección de la unidad de análisis es otra dimensión que tiene muchas implicaciones en el análisis de la equidad. Al momento de elegir, existen distintas alternativas que van desde la persona, la unidad familiar, la pareja de hecho, el conjunto de personas que comparten una vivienda, el hogar, etc. Whiteford (1997) considera que la decisión no es trivial, ya que existen factores que pueden distorsionar tanto el ingreso individual como el familiar. Por ejemplo, las familias pueden compartir recursos con personas fuera de su hogar o, por otro lado, personas dentro del mismo hogar pueden tener independencia en el manejo de sus ingresos. Por su parte McKay (2002) considera que debería analizarse la existencia de inequidades que pueden originarse dentro del grupo familiar.

Pese al abanico de posibilidades, las dos alternativas básicas sobre las que se ha estudiado con mayor detenimiento en el terreno fiscal han sido la unidad familiar y la persona. Moreno (2008) resalta la compleja problemática concerniente a la unidad fiscal. Señala que mientras razones de equidad aconsejan elegir a la familia, razones de neutralidad y eficiencia aconsejan elegir a la persona. Explica que si se elige a la persona se tendría que imputar la renta a cada uno de los miembros que integran la familia y esto sería bastante arbitrario porque es poco probable que se correspondiera con la renta que tendría cada persona si viviese sola. Por otro lado, habría que considerar que las decisiones de consumo y trabajo de cada integrante de una familia no son independientes y que la capacidad de consumir de cada elemento de la familia no depende exclusivamente de su renta individual, sino de la renta total del hogar. La decisión final entre qué unidad de análisis utilizar dependerá del tipo de estudio que se realice.

3. Escalas de equivalencia

Las escalas de equivalencia desempeñan un papel central en el análisis de la desigualdad y el bienestar social, pues permiten la cuantificación de los niveles de bienestar individual de manera comparable (Cowell & Mercader, 1999). Para determinar qué personas pueden ser considerados iguales o similares, es necesario tener en cuenta que las familias difieren en dimensión, características, o generalmente, en necesidades. El reflejar estas dimensiones en una medida unidimensional que permita la comparación directa de las unidades de análisis exige la aplicación de factores de ajuste que permitan corregir de acuerdo con esas necesidades, la distribución de la renta original. Estos factores se denominan escalas de equivalencia.

Una escala de equivalencia es una función que depende del número de miembros de la familia. Al multiplicarse por la renta bruta se determina la posición económica de la unidad de análisis para su comparación. Desafortunadamente, no existe consenso sobre cuál es la escala de equivalencia que se debe utilizar o incluso si debe emplearse en estudios empíricos. De hecho, existen trabajos que prueban los resultados obtenidos con el uso de escala y sin escala de equivalencia, obteniendo resultados similares (Pazos, Rabadán, y Salas, 1995).

Moreno (2008), por su parte, menciona algunos de los inconvenientes que supone la utilización de la escala de equivalencia per cápita, debido principalmente a que ésta supone identificar el bienestar de la familia con la renta individual y esto conllevaría aceptar que:

1. Cada integrante de una familia tienen las mismas necesidades independientemente de su edad.
2. No existen economías de escala en la convivencia.
3. Sería una medida muy deseada por familias de gran tamaño y tendería a subestimar su verdadero bienestar económico.

La autora advierte que la utilización de la escala de equivalencia de la OCDE o escala de Oxford vendría a eliminar en cierta forma los inconvenientes anteriores. De ahí que sea la más utilizada en la literatura de equidad. Esto se debe a que esta escala de equivalencia se caracteriza por proporcionar valores diferentes de la elasticidad de las necesidades del tamaño familiar. Asigna el valor 1 al primer adulto, 0,7 al resto de adultos y 0,5 a cada menor de 14 años. Viene dada por la expresión:

$$F(n_1, n_2) = \frac{1}{[1+0,7(n_1-1)+0,5n_2]} \quad (2)$$

Donde n_1 es el número de adultos que hay en una familia y n_2 el número de menores.

La diversidad de escalas de equivalencia que pueden utilizarse pone de manifiesto el poco consenso que existe sobre este punto³. Los índices que miden inequidad son sensibles a la introducción de distintas escalas de equivalencia, por eso, un análisis que se considera

³ Para una revisión más amplia de los distintos enfoques para determinar la escalas de equivalencia ver Cowell y Mercader, 1999.

completo debería incluir distintos escenarios con diferentes escalas y observar los diferentes resultados (Cowell y Mercader, 1999). En la presente disertación no se utiliza ninguna escala de equivalencia debido a la naturaleza de los datos existentes.

4. Horizonte temporal

Pese a que existen varios argumentos en contra de la utilización del ingreso como medida del bienestar, las y los economistas generalmente aceptan el concepto de ingreso permanente como la mejor medida de bienestar. Sin embargo, a la hora de conducir estudios empíricos, la variable utilizada en la mayoría de los casos es la renta anual. Este es el caso de la renta de base amplia o extensiva de Haig-Simons. Por su parte, Serrano (2003) afirma que el uso de espacios temporales más cortos podrían contaminar los datos debido a los componentes transitorios del ingreso, al contrario del enfoque de la teoría del ciclo vital, donde las personas suavizan su consumo a lo largo de los años gracias al sistema de préstamo y ahorro.

Barthold (1993) señala que el enfoque del ciclo de vida sería el más apropiado, sin embargo, no es el más viable para el diseño de política. De hecho, en cuanto a las predicciones, destaca que los métodos de medición del ingreso permanente o del ciclo de vida son inherentemente menos precisos que aquellas mediciones hechas en un horizonte de corto plazo. En definitiva, pese a la superioridad teórica del enfoque del ciclo de vida, las limitaciones empíricas y las preocupaciones de política económica de las administraciones públicas han hecho del uso de la renta anual la figura temporal más utilizada (Barthold, 1993). La presente disertación propone la renta anual, puesto que es además el horizonte temporal que mejor se adapta a los datos existentes en el país.

5. Selección de enfoque y medidas de agregación: Índices de equidad horizontal

La selección del enfoque de las medidas de agregación es una tarea compleja. Como se observó en el capítulo anterior, en el apartado sobre las ventajas y desventajas que supone el uso del enfoque clásico o de reordenamiento, se trata de una elección entre opciones imperfectas, por lo que la decisión depende mucho de la orientación de la o del investigador. En la literatura se ha utilizado mucho el enfoque de reordenamiento (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993) y sobre todo el índice de Atkinson Plotnick, el cual ha servido de base para la creación de nuevos índices y descomposiciones (Urban, 2009). Por su parte, varios autores han preferido el enfoque clásico, debido a que es el que captura de mejor manera el principio del “trato igual a los iguales” (Berliant & Strauss, 1985). La mayoría de los índices que se abordarán toman valores que van desde cero, indicando ausencia de inequidad, y crecen conforme aumenta la inequidad.

a) Índices bajo el enfoque clásico

Como se mencionó en el capítulo anterior, la lógica de este enfoque es simple, consiste en definir a las personas a quienes se considera como iguales o similares. La solución más frecuente consiste en dividir la escala de renta en intervalos pequeños y considerar similares a quienes pertenecen al mismo intervalo. Para medir la diferencia en el tratamiento fiscal que experimentan las personas similares, se puede utilizar la dispersión de tipos efectivos, como hacen Berliant y Strauss (1985); el cambio distributivo dentro de las personas similares como proponen Camarero et al. (1993), o finalmente, la dispersión de rentas después de impuestos como hacen Aronson et al. (1994) o Lambert y Ramos (1997). Cabe resaltar que no existe consenso en la manera de determinar el tamaño de los intervalos, lo que complica un poco la utilización de estos índices, puesto que además son en su mayoría sensibles ante el número de intervalos escogidos. De ahí que una de las mayores críticas que ha recibido este enfoque tenga que ver con la discrecionalidad que se da al momento de elegir el tamaño de los intervalos. En el capítulo cuatro se dan algunas consideraciones sobre la elección de los intervalos.

Índice de Berliant y Strauss (1985)

Berliant y Strauss (1985) estructuran la escala de la renta bruta ajustada antes de impuestos en tramos o intervalos, considerando similares a todas aquellas familias cuya renta pertenece al mismo intervalo. El índice compara los pares de contribuyentes similares pero con distintos tipos impositivos, ponderados por el ratio máximo en la distancia de tipos y los pares de contribuyentes con similar renta y similares tipos impositivos. El índice se obtiene al enfrentar el total de comparaciones inequitativas respecto al total de comparaciones, tanto equitativas como inequitativas (Moreno, 2008).

Moreno (2008) menciona la arbitrariedad con la que se clasifican las unidades de análisis en intervalos de renta y tipos impositivos efectivos como una debilidad de este índice. Sin embargo rescata que siempre que el tamaño de los intervalos sea lo suficientemente reducido aportará una información bastante aproximada de hasta qué punto contribuyentes con una renta similar son tratados de forma similar o diferente por la norma tributaria. Berliant y Strauss (1985) admiten que, pese a que el proceso resulte arbitrario, debe hacerse así para poder utilizar la noción tradicional o clásica de equidad horizontal.

El índice propuesto por Berliant y Strauss es el siguiente:

$$IH_p = \frac{1}{H_p} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq j}}^m \left[N_i^j N_i^k \max \left(\frac{j}{k}, \frac{k}{j} \right) \right] \quad (3)$$

Donde,

$$H_p = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m \sum_{\substack{k=1 \\ k \neq j}}^m \left[N_i^j N_i^k \max \left(\frac{j}{k}, \frac{k}{j} \right) \right] + \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n \left[N_i^j (N_i^j - 1) \right] \quad (4)$$

y N es el número de personas,

- $i = 1, \dots, n$ clase de renta económica del primer contribuyente.
- $j = 1, \dots, m$ clase de tipo impositivo efectivo del primer contribuyente.
- $k = 1, \dots, m$ clase de tipo impositivo efectivo del segundo contribuyente.
- $h = 1, \dots, n$ clase de renta económica del segundo contribuyente.

Cabe destacar que Berliant y Strauss (1985) reconocen las limitaciones que presentan los índices de inequidad horizontal al ser usados independientemente de otros indicadores. Por un lado critican a los índices de reordenamiento, ya que no registran un incremento en la inequidad horizontal si no existe a su vez un cambio en el ordenamiento. Por otro lado, critican a los índices del enfoque clásico, ya que al analizar la inequidad intra-grupos fallan al detectar los cambios en el reordenamiento entre grupos. Por esta razón, recomiendan complementar el análisis con índices de inequidad vertical.

Índice de Camarero et. al (1993)

Camarero et al (1993) reconocen que la elección entre los dos enfoques de equidad horizontal es una elección entre alternativas imperfectas. En el capítulo anterior se abordó la crítica que hacen de los dos enfoques. Sin embargo, terminan por inclinarse por el enfoque clásico, por ser el que mejor recoge la definición de equidad horizontal como “trato igual a los iguales”.

Los autores consideran que si bien no pueden encontrarse personas iguales en el mundo real, si es posible identificar grupos de personas similares, por lo que la aplicación del concepto clásico a un índice de desigualdad sería viable desde el punto de vista empírico. Sin embargo, admiten las dificultades de esta generalización, ya que para determinar personas similares se debe establecer un intervalo, lo cual trae consigo gran dosis de discrecionalidad. Así mismo, puede darse que existan personas que se parezcan más a personas de otro intervalo contiguo que a las del suyo.

A pesar de estas limitaciones, optan por utilizar la interpretación de la equidad horizontal como similaridad por tres motivos: primero, porque a su juicio es la generalización más natural del concepto teórico de equidad horizontal; segundo, porque si el tamaño de los intervalos de la partición de la escala de renta es suficientemente pequeño, es razonable creer que se reduzcan las limitaciones de este enfoque; y tercero, porque el análisis de una partición concreta puede aportar una idea significativa de hasta qué punto pagan impuestos diferentes contribuyentes con similar nivel de renta.

Toman como punto de partida el trabajo de Cowell (1985), cuyo aporte, como se verá más adelante, dio lugar a un índice central para la teoría de reordenamiento. El índice de entropía generalizada de Cowell, además de reflejar el grado de reordenamiento introducido en una distribución, permite analizar los cambios en la dispersión de la renta entre personas dentro de un mismo grupo. Esta es la razón por la cual el índice propuesto por Camarero et al. (1993), tal como resalta Perrote (2007), es una media ponderada del índice de entropía generalizada de Cowell, para cada uno de los intervalos j de personas similares. Este índice se define como:

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j c(1-c)} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\left(\frac{y_i^j}{\bar{y}^j} \right)^c \left(\frac{\bar{x}^j}{x_i^j} \right)^{c-1} - 1 \right] \quad si \ c \neq 0, 1 \quad (5)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{x_i^j}{\bar{x}^j} \log \left(\frac{\bar{y}^j x_i^j}{y_i^j \bar{x}^j} \right) \right] \quad si \ c = 0 \quad (6)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{y_i^j}{\bar{y}^j} \log \left(\frac{y_i^j \bar{x}^j}{\bar{y}^j x_i^j} \right) \right] \quad si \ c = 1 \quad (7)$$

Donde c mide la sensibilidad del índice a las transferencias de renta entre dos personas, en cuanto mayor sea c mayor será el valor obtenido para el índice; j es el intervalo de análisis; i es la persona; x la renta antes de impuestos, e y la renta después de impuestos. Por ultimo n_j es el número de personas que hay en el intervalo j . Este índice usa el logaritmo del ratio del ingreso. Para todas las medidas excepto para $IH_{C,j}$ con un c diferente de cero, si $y_i^j = x_i^j$ el valor del índice será cero.

Al ser un índice de entropía, existe una relación con el índice de Theil. Cuando la distribución y^j es una distribución igualitaria, el índice se convierte en el índice de Theil (Camarero, Herrero, y Zubiri, 1993). Dada la alta sensibilidad del índice al valor de c , o aversión a la inequidad, Camarero et al. (1993) recomiendan usar los valores de $c=0, 1$ y 2 para el análisis.

Por último, Camarero et. al (1993) buscan determinar un nivel de inequidad global a partir de los índices de cada intervalo. Este índice esta dado por:

$$D = \sum \alpha_j IH_j \quad (8)$$

Donde IH_j es la inequidad horizontal de las personas en el intervalo j , y α_j es la importancia que se atribuye a cada grupo; donde $\sum \alpha_j = 1$. Se podría ponderar de manera diferente a cada grupo, pero dada la naturaleza de la equidad horizontal, se debe ponderar a cada grupo en función del número de personas dentro del grupo, así que $\alpha_j = \frac{n_j}{n}$. Por lo que el índice es:

$$D = \sum \frac{n_j}{n} IH_j \quad (9)$$

Índice de Aronson et al. (1994)

Aronson et al. (1994) proponen un índice que permite analizar los diferentes efectos que tienen los sistemas tributarios sobre la inequidad. Los autores advierten sobre la existencia de tres efectos generados por la aplicación de los impuestos; el primero es el efecto vertical,

el segundo, el efecto horizontal (generado por el trato diferente de las y los iguales) y, por último, un efecto de reordenamiento. Debido al efecto progresivo que se persigue con la aplicación de las reformas tributarias los autores consideran un efecto de redistribución total. Este efecto redistributivo RE puede determinarse mediante la ecuación:

$$RE = G_x - G_{x-t} \quad (10)$$

Donde G_x es el índice de Gini para antes de impuestos y G_{x-t} es el índice de Gini para después de impuestos.

Una de las debilidades de este índice consiste, tal como mencionan Aronson et al. (1994), en la incapacidad del coeficiente de Gini para descomponer la desigualdad entre grupos y dentro de grupos. Para hacer frente a esta limitación, los autores proponen un índice que permita descomponer el cambio en la distribución después de impuestos, como sigue:

$$G_{x-t} = G_0 + \sum \alpha_x G_{F(x)} + R \quad (11)$$

Donde G_0 es el coeficiente de Gini entre grupos; α_x es el porcentaje de la población dentro del grupo x multiplicado por la participación en el ingreso después de impuestos de todos los miembros del grupo x ; $G_{F(x)}$ es el coeficiente de Gini después de impuestos para las personas con ingreso antes de impuestos igual a x , y R es el residuo, que será cero si no existe reordenamiento entre grupos.

A partir de esto se desarrolla un índice que mide los tres efectos antes mencionados: equidad vertical, horizontal y reordenamiento. Reemplazando G_{x-t} en RE se obtiene el efecto total redistributivo:

$$RE = [G_x - G_0] - \sum \alpha_x G_{F(x)} - R \quad (12)$$

La primera parte de la ecuación $[G_x - G_0]$ mide la contribución vertical al efecto redistributivo RE . El segundo término refleja la equidad horizontal clásica, a partir de la ponderación los coeficientes de Gini internos de cada grupo. Debe notarse que para esto se parte del supuesto de que cada subgrupo se compone de personas idénticas antes de impuestos. Por último, R corresponde al reordenamiento ocasionado por el trato inequitativo. De hecho, R es un índice de la familia de Atkinson – Plotnick (Aronson, Johnson, y Lambert, 1994).

Si bien, con este trabajo Aronson et al. (1994) buscan reconciliar los dos conceptos de equidad horizontal, demostrando que pueden ser complementarios, así como con su relación con la equidad vertical, su trabajo tiene importantes limitantes. El índice de equidad vertical analiza la desigualdad entre grupos y el índice de equidad horizontal la desigualdad horizontal entre grupos; sin embargo, estos dos indicadores son significativos cuando los miembros de cada grupo son iguales (Pazos, Rabadán, & Salas, 1995).

b) Índices bajo el enfoque de reordenamiento

Los índices bajo este enfoque miden el grado de reordenamiento inducido por la norma tributaria. Entre los principales índices se destacan el de Atkinson-Plotnick y los índices de King y Cowell que, a diferencia del de Atkinson-Plotnick, consideran el efecto combinado de la equidad vertical y horizontal sobre la desigualdad.

Índice Atkinson-Plotnick de reordenamiento

Jenkins (1988) señala que un impuesto progresivo empuja la curva de Lorenz del ingreso hacia la línea de equidistribución. La magnitud de este movimiento se conoce como efecto redistributivo y se mide como la diferencia entre el coeficiente de Gini antes y después de impuestos. Atkinson (1980) y Plotnick (1981) descubrieron, simultánea e independientemente, que existía un problema con esta manera de analizar la equidad. Observaron que los impuestos inducen otro proceso, además de acortar las distancias en el ingreso entre las personas. Este proceso era un cambio en ordenamiento, el cual puede interpretarse como un efecto sobre la equidad horizontal.

Tal como argumenta Atkinson (1980), el análisis clásico de la inequidad consideraba sólo la posición de la curva de Lorenz; pero no consideraba el hecho de que una persona que antes de impuestos se ubicaba en lo más alto de la distribución, podría terminar ubicándose en lo más bajo después de impuestos. Esta omisión provocaba que la inequidad estimada fuera subestimada siempre. En respuesta a estos problemas, Atkinson (1980) y Plotnick (1981) propusieron, por separado, un índice que buscaba incorporar la noción de la equidad horizontal, como la ausencia de reordenamiento, dentro de la teoría. El trabajo de estos dos autores dio lugar al índice Atkinson-Plotnick de reordenamiento.

El índice se calcula con la siguiente ecuación:

$$IH_{AP} = \frac{(G_{x-t} - C_{x-t})}{2G_{x-t}} \quad (13)$$

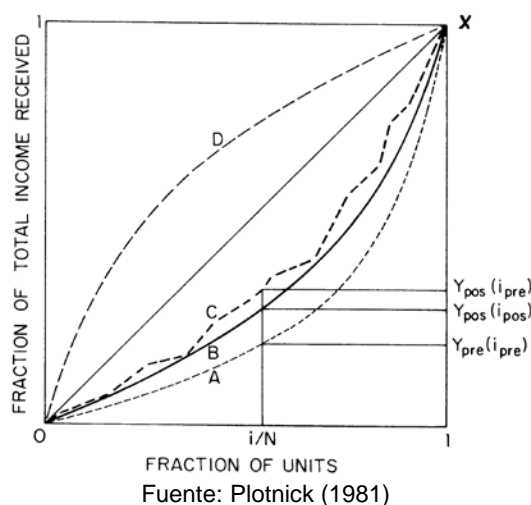
Donde G_{x-t} es el índice de Gini para el ingreso después de impuestos, y C_{x-t} es el índice de concentración que se obtiene para los ingresos después de impuestos organizados a partir del ordenamiento antes de impuestos. Este índice puede tomar valores que van entre 0, cuando no hay reordenamiento, y 1, cuando el reordenamiento es total.

Cabe señalar que esta medida tiene una propiedad negativa, que se ha constituido en la base de la crítica al enfoque de reordenamiento, y es que si un proceso redistributivo no ocasiona reordenamiento, pero trata a las personas de un mismo grupo (o similares) inequitativamente, el índice tendrá un valor de 0, por lo que se considerará como perfectamente equitativo (Lambert y Ramos, 1997).

Plotnick (1981) ofrece una forma alternativa para interpretar este índice, que consiste en analizarlo gráficamente. Tal como se muestra en el gráfico 1, el índice de Atkinson-Plotnick

se puede obtener por la diferencia en el área entre la curva de pre-redistribución de la renta (ordenada por el ingreso antes de impuestos y transferencias) y la curva de Lorenz de la renta post-redistribución, dividida por el área máxima que puede haber entre ambas curvas (Perrote, 2007).

Gráfico 1: Índice de Plotnick (1981)



Donde A es la curva de Lorenz para el ingreso antes de impuestos y transferencias; B la curva de Lorenz para el ingreso después de impuestos y transferencias; C la curva de concentración para el ingreso después de impuesto pre-ordenada; y D la curva de concentración para ingreso después de impuesto pre-ordenada que maximiza el índice de desigualdad pre-ordenado.

El índice se obtiene de medir el área entre B y C, normalizada por el área entre B y D (máxima área posible entre B y C) y multiplicar el valor obtenido por 100. Debe notarse que la curva D es igual a la curva B si se asume que X es el origen (Plotnick, 1981). Este índice se conoce también como el preordered inequity index, y toma valores entre cero y cien, debido siendo cien el valor que se identifica con la inequidad máxima.

Índice de King (1983) y de Cowell (1985)

En su trabajo de 1983, King propone un índice de desigualdad que se puede descomponer en dos elementos: equidad vertical y equidad horizontal; centrándose principalmente en el índice de desigualdad horizontal. La razón de hacer énfasis en la equidad horizontal se deriva del hecho de que, en esa época, el análisis de políticas públicas se centraba mucho en la eficiencia y en el efecto en la equidad vertical de las políticas, relegando el aspecto horizontal de la equidad. King (1983), al advertir que no existen dos personas que puedan ser consideradas como iguales, crea un índice que mida la inequidad horizontal a partir del reordenamiento.

Para obtener el índice de King (1983) se parte de una distribución de ingreso inicial. A partir de ellas se calcula un índice de reordenamiento o estadístico de orden, S_i , para cada

persona, siendo

$$S_i = \frac{|r_i - \bar{r}_i|}{N-1} \quad (14)$$

Donde r_i es el lugar o el ordenamiento de la persona i después del impuesto, \bar{r}_i es el ordenamiento antes del impuesto y N , el tamaño de la población. El índice S_i toma valores entre cero y uno, siendo cero cuando no hay cambio en el ordenamiento y 1 cuando el cambio es total de un extremo al otro.

King busca ordenar la distribución a partir de una función de bienestar social W para cada persona:

$$W = W(y_1, \dots, y_n; s_1, \dots, s_n) \quad (15)$$

En esta ecuación y es el ingreso. Se asume que la función es creciente en y y decreciente en S . A partir de esta función de bienestar, King busca determinar el nivel de ingreso que, manteniendo el ordenamiento original, produzca el mismo nivel de bienestar social que la nueva distribución; es decir, cuánto se estaría dispuesto a pagar para evitar que se dé el reordenamiento.

En otras palabras, busca determinar el valor de utilidad necesario para que:

$$W(vy_1, \dots, vy_n; s_1, \dots, s_n) = W(y_1, \dots, y_n; s_1, \dots, s_n) \quad (16)$$

A partir de esto define la proporción total del ingreso, para una distribución dada, que la persona estará dispuesta a sacrificar para eliminar los cambios en el ordenamiento, la cual viene dada por:

$$(1-v) \quad (17)$$

A partir de esto, el índice propuesto por King (1983) estaría dado por la siguiente ecuación. La segunda parte de las siguientes ecuaciones corresponden a v .

$$IH_K = 1 - \left[\frac{\sum_i (y_i \exp(-\eta s_i)^k)}{\sum_i y_i^k} \right]^{\frac{1}{k}}, \quad \text{si } k \neq 0 \quad (18)$$

$$IH_K = 1 - \exp\left(\frac{\eta}{N} \sum_i s_i\right), \quad \text{si } k = 0 \quad (19)$$

Donde, η corresponde al índice de aversión a la inequidad horizontal, $1-k$ es la aversión a la inequidad y k es el valor de la elasticidad de la función de utilidad respecto al ingreso (Lambert & Ramos, 1997). El índice de King se encuentra entre 0 y 1, siendo 1 el valor máximo de inequidad observada y 0 el valor que anuncia ausencia de inequidad horizontal (Plotnick, 1985).

La limitante de este índice es que para su elaboración King (1983) utiliza supuestos fuertes, tales como que la función de bienestar que da origen a este índice es una función de bienestar social aditivamente separable; es decir que el bienestar de una persona no se ve afectado por el bienestar de los demás.

Por su parte, y en una misma dirección, se encuentra el índice propuesto por Cowell (1985). Si bien, como se mencionó antes, el índice de Cowell sirvió de base para la elaboración de índices de inequidad horizontal clásicos, también es considerado dentro de la familia de índices de reordenamiento. El índice de Cowell sigue en la misma dirección que el de King por cuanto mide las diferencias en el ordenamiento para cada persona, comparando la situación inicial y su situación final; para luego agregar estas diferencias en un índice final (Lambert y Ramos, 1997).

Si bien, la intención inicial de Cowell (1985) era proponer su índice para medir cambios generales en una distribución cualquiera, el índice puede aplicarse también para medir equidad horizontal. El índice de Cowell es el siguiente:

$$C_b = \sum y_i \frac{\left[\left(\frac{y_i}{\bar{y}_i}\right)^\beta - 1\right]}{[N\beta(\beta+1)\mu]} \quad \beta \neq 0, -1 \quad (20)$$

Donde y_i es el ingreso después de impuestos de la persona i ; μ es el ingreso medio después de impuesto (o situación final), N es el número de personas, y β es el grado de aversión a la inequidad. Una característica de este índice es que para los casos de límite, donde $\beta \rightarrow 0$ y $\beta \rightarrow 1$, se puede descomponer el total de la inequidad horizontal entre grupos y dentro de grupos, con pesos considerables. Para estos casos especiales el índice se define como:

$$C_0 = \sum y_i \ln \frac{\left(\frac{y_i}{\bar{y}_i}\right)}{N\mu} \quad y, \quad C_1 = - \sum y_i \ln \frac{\left(\frac{y_i}{\bar{y}_i}\right)}{N\mu} \quad (21)$$

Como se puede apreciar, es extensa la lista de índices que se han propuesto en la literatura de equidad horizontal. De ahí que se vuelva indispensable estudiar las ventajas y desventajas que ofrece cada uno de los índices, para poder elegir el que mejor se adapte a los requerimientos del investigador. Sin embargo, autores de varios de los índices señalados coinciden en una cosa, que el análisis de la equidad horizontal no puede hacerse desligado del de la equidad vertical, argumento que debe considerarse seriamente en la evaluación del gasto tributario, donde las consideraciones respecto del *trade off* entre eficiencia y equidad debieran jugar un papel importante para las y los hacedores de política.

Gasto tributario

El término gasto tributario es atribuido a Stanley Surrey, quien en la década de los 60, mientras se desempeñaba como Secretario Asistente para la Política Fiscal del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, utilizó el término para referirse al conjunto de exenciones al código tributario vigente para implementar objetivos externos a la ley tributaria⁴. La razón de elaborar presupuestos del gasto tributario fue para transparentar la política fiscal. Estados Unidos y Alemania fueron los primeros países en hacerlo, y veinte años más tarde, esta práctica se extendió a los países de la OCDE y a unos pocos países en desarrollo (Cavalcanti & Li, 2000).

El creciente uso de los Gastos tributarios para incentivar la inversión hizo necesaria la publicación en 1998 del Manual del Fondo Monetario Internacional sobre la transparencia fiscal, el cual, junto con las recomendaciones de la OCDE, contribuyen a reglamentar su utilización e inclusión en el presupuesto (Cavalcanti & Li, 2000). Pese a los esfuerzos internacionales por cuantificar y evaluar los gastos tributarios, este tipo de gasto indirecto ha sido objeto de escaso análisis en los países de América Latina y el Caribe y tampoco existe una metodología universalmente aceptada para su estimación (Jiménez & Podestá, 2009).

1. Definición de gasto tributario

En un sentido amplio, se designa como gasto tributario al monto de ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del sistema general establecido en la legislación tributaria. Además, que tiene por objeto beneficiar, promover o fomentar determinadas actividades, sectores, ramas, regímenes o grupos de contribuyentes. Por lo general, a través de exenciones o deducciones tributarias, alícuotas, diferenciales, diferimientos y créditos, entre otros mecanismos (Ministerio de Hacienda Chile, marzo 2006, citado en Córdova et al, 2008).

Por su parte, Martner y Aldunate (2006) utilizan el término “renuncia tributaria”, aludiendo al hecho de que el fisco desiste parcial o totalmente de aplicar el régimen impositivo general, atendiendo a un objetivo superior de política económica y social. Generalmente, el gasto tributario no se incluye en el presupuesto como gasto público, esto se debe a que no es ni una transferencia ni un gasto incluido como glosa en el presupuesto general. En su lugar, es un ingreso tributario que no se percibe, que pertenece más al ámbito de la política tributaria que a la política de gasto público.

Para Villela, Lemgruber, y Jorratt (2010), los gastos tributarios constituyen una transferencia de recursos públicos mediante la reducción de las obligaciones tributarias con respecto a un impuesto de referencia. Idealmente estas transferencias deberían mejorar la progresividad del sistema tributario, otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria, estimular el

⁴ Surrey compiló una lista de preferencias y concesiones en el impuesto a la renta, dándole la forma de un programa de gasto directo, enfatizando que también deberían estar sujetas a los procesos de ejecución presupuestarios.

consumo de bienes considerados meritorios y, finalmente, incentivar la inversión en ciertos sectores o regiones.

Algunos países, como Australia, Bélgica, Corea y Argentina, establecen que una conseección tributaria sólo es considerada gasto tributario si favorece a una industria, actividad o clase de contribuyentes en particular. En este sentido, una disposición tributaria que se desvía del impuesto de referencia, pero que se aplica a la generalidad de los y las contribuyentes no sería un gasto tributario sino una característica estructural del impuesto Villela, Lemgruber, y Jorratt (2010).

2. Objetivos

Jorratt De Luis (2009) identifica tres objetivos que deben cumplir idealmente los gastos tributarios, el primero es mejorar la progresividad del sistema tributario. Este objetivo se cumple en el caso del IVA, a través de exenciones a aquellos bienes cuyo consumo representa una fracción mayor de la capacidad contributiva de las personas de bajos ingresos, como los bienes de la canasta básica. Los gastos tributarios que buscan mejorar la progresividad son menos frecuentes en el impuesto a la renta que, dada la estructura piramidal de la distribución del ingreso, suele liberar del impuesto a la mayor parte de la población.

El segundo objetivo es otorgar mayor eficiencia a la estructura tributaria. En esta categoría se encuentran aquellos gastos tributarios del impuesto a la renta que buscan reducir las distorsiones propias del impuesto, relacionadas principalmente con los desincentivos que provoca sobre la inversión y el ahorro.

Finalmente, el tercer objetivo de los gastos tributarios es estimular el consumo de bienes meritorios, entre los que se encuentran educación, salud, vivienda, actividades deportivas, libros, o actividades culturales. Este tipo de gastos tributarios se encuentra con mayor frecuencia en las exenciones al IVA y al impuesto a la renta, aunque en la práctica pueden incrementar la regresividad del impuesto.

3. Importancia de su medición

Las normas de la OCDE y el manual de transparencia fiscal del FMI recomiendan que los gastos tributarios, al ser un tipo de gasto indirecto del gobierno, sean incluidos explícitamente en el presupuesto. Su cuantificación y publicación favorecería la toma de decisiones presupuestarias y la transparencia fiscal. Estudios realizados al respecto (Departamento de Estudios Tributarios, 2008) resaltan la importancia de la transparencia y eficacia con que deben determinarse, programarse y ejecutarse los gastos públicos, sean directos o indirectos, pues ello incidirá en la percepción y nivel de aceptación del gobierno por la sociedad y esto, a su vez, incidirá en el grado de cultura tributaria de un país.

Villela, Lemgruber, y Jorratt (2010) consideran tres razones principales que justifican el análisis de los gastos tributarios. La primera tiene que ver con la necesidad de medir los

gastos tributarios. Dado que el gasto tributario compromete el uso de recursos fiscales tanto como cualquier otro tipo de gasto directo, medirlo permitiría determinar la magnitud de la acción del Estado en el país de manera más ajustada y por tanto realizar comparaciones con otros países. Córdova et al (2008) sugieren que la solución sería que cada año se elabore un informe específico del gasto tributario y de sus fuentes de financiamiento, como se hace en Estados Unidos desde 1968.

La segunda razón se relaciona con la economía política que está detrás de la creación, revisión, evaluación y modificación de los gastos tributarios a través del tiempo. La elaboración de informes sobre el gasto tributario ayudaría a reducir posibles injerencias políticas y discrecionalidad administrativa en la distribución y el aprovechamiento de los beneficios. Sin embargo, en la mayoría de países en desarrollo, no se elabora un presupuesto para gastos tributarios, por lo que no es posible someterlos a una evaluación sistemática en términos de equidad, eficiencia y eficacia relativa como se haría con políticas de gasto directo. Para el 2008, solamente Chile publicaba un informe periódico del gasto tributario. Mientras que en Ecuador si bien se calcula anualmente, la legislación no exige su publicación con carácter obligatorio.

El tercer punto tiene que ver con la equidad del sistema tributario. Los gastos tributarios se introducen con la intención de mejorar la progresividad del sistema tributario (Jorratt, 2009). Sin embargo, en muchos casos no se tiene en claro quiénes son los beneficiarios, o, por su naturaleza, los gastos tributarios introducen una serie de distorsiones en términos de inequidad horizontal y vertical. De ahí que varios autores como Villela, Lemgruber, y Jorratt, (2010) o Bratić, 2006 justifiquen el análisis del impacto del gasto tributario sobre la equidad.

En síntesis, para asegurar la transparencia en el uso del gasto tributario es necesario primero, dar cuenta de su monto y de los programas que se implementan con el gasto tributario, y, segundo, se hace necesario evaluar el desempeño de los programas en el cumplimiento de los objetivos que persiguen.

4. Clasificación

Es importante distinguir los gastos tributarios de los otros tipos de incentivos económicos. Córdova et al (2008) señala que los incentivos económicos están agrupados en tres categorías: Incentivos fiscales directos, gasto tributario, y transferencias públicas. Entre los incentivos fiscales directos se encuentran las subvenciones y subsidios directos, bonificaciones a las ventas de exportables y bonificaciones a la inversión. En tanto que entre las transferencias públicas destacan los programas especiales de desarrollo y las becas y subvenciones para personas e instituciones.

Ahora bien, existen algunas clasificaciones del gasto tributario propuestas en la literatura, sin embargo, la más usada es la propuesta por la OCDE (1996), y utilizada también por Villela, Lemgruber, y Jorratt, (2010). La clasificación propone agrupar a los gastos tributarios en las siguientes categorías:

- **Exenciones:** Ingresos o transacciones que quedan al margen de la aplicación del impuesto, ya sea porque se las excluye de la definición del hecho gravado o porque, a pesar de calificar dentro del hecho gravado, la propia ley que establece el impuesto u otro cuerpo legal los margina de la base imponible. Se incluyen en esta categoría los conceptos legales de exenciones, exoneraciones y no sujeciones.
- **Deducciones:** Cantidades que la ley autoriza a rebajar de la base imponible del impuesto.
- **Créditos:** Cantidades que se autoriza a rebajar del impuesto
- **Tasas reducidas:** Alícuotas inferiores a la alícuota de aplicación general.
- **Diferimientos:** Postergación o rezago en el pago de un determinado impuesto.
- **Regímenes especiales:** Fórmula alternativa al régimen general para determinar la base imponible y el impuesto.

Bratić (2006) construye una clasificación que divide a los gastos tributarios en aquellos que reducen la base imponible, y los que reducen el impuesto adeudado. Dentro de los que reducen la base imponible se encuentran los privilegios fiscales, desgravaciones o diferimientos, deducciones, reducciones, exenciones de impuestos e incentivos tributarios. Por otro lado, los gastos tributarios que reducen el impuesto adeudado en una cantidad fija son los llamados créditos tributarios aplicados en función de las circunstancias personales de las personas, generalmente a hogares de bajos ingresos y con muchos descendientes.

Villela, Lemgruber, y Jorratt (2010), por su parte, distinguen entre subsidios tributarios y transferencias tributarias, siendo los primeros, aquellos vinculados con la compra de determinados bienes, como podrían ser las exenciones del IVA, y los segundos, aquellos que no se vinculan con la compra de bienes, como las tasas reducidas.

En cambio, Córdova et al. (2008) consideran que el gasto tributario puede ser recuperable o no. El gasto recuperable genera una nueva recaudación tributaria por concepto de actividades asociadas al gasto tributario inicial, acercándose al concepto de inversión pública con posible retorno positivo; al ser parcialmente recuperable, se acerca al concepto de préstamo subsidiado. Por su parte, el gasto no recuperable se acerca al concepto de subsidio.

5. Ventajas y desventajas

a) Ventajas

Swift et al. (2004) menciona tres aspectos positivos de los gastos tributarios: Incentivan la participación del sector privado en programas económicos y sociales donde el gobierno juega un rol principal; promueven la toma de decisiones privada por sobre la toma de decisiones del gobierno; finalmente, reducen la necesidad de supervisión estatal de los gastos directos equivalentes. Sobre este último punto, se debe precisar que al mismo tiempo

surge la necesidad de supervisar y controlar el correcto uso del beneficio tributario, así como de los espacios para fraudes tributarios que eventualmente pueden aparecer.

Existe además una amplia literatura sobre las ventajas que los gastos tributarios presentan frente a los subsidios directos. Tokman et al. (2006) y Surrey (1970) coinciden en que desde el punto de vista de la accesibilidad para beneficiarios, los gastos tributarios tienen una ventaja frente a los subsidios, dado que los segundos requieren de selección previa, mientras que los gastos tributarios son automáticos. Señalan además que, en relación a costos administrativos, estos gastos son bajos para el Estado, en comparación con los costos que suponen los subsidios dada la necesidad de un sistema de selección y asignación.

Además de las ventajas arriba mencionadas, existen razones políticas de fondo que hacen de los gastos tributarios una herramienta de política muy usada.

Efecto sobre la opinión pública: Los gastos tributarios son utilizados por los líderes políticos, pues les permiten mostrar que reducen el gasto y, a su vez, los impuestos, al mismo tiempo que persiguen una política activa que promueve objetivos económicos y sociales, con similares efectos sobre la distribución del ingreso y la asignación de recursos que los programas de gasto (Toder, 2001).

Gozan de mayor aceptación social: Toder (2001) menciona algunos ejemplos en el sistema tributario de Estados Unidos para demostrar el grado de aceptación que los gastos tributarios tienen respecto de los programas de gasto. Cita la propuesta de eximir del pago del impuesto a la renta al profesorado de escuela del Estado de California. La propuesta ganó adeptos rápidamente, dado que fue percibida como un gasto tributario en lugar de un aumento en el gasto destinado al pago de los salarios del profesorado en ese Estado.

El autor señala, además, que usar el sistema tributario como mecanismo de pago puede ser más rentable que desarrollar un nuevo programa de gasto, aunque hay quienes no concuerden con ello⁵, por lo que esto deberá determinarse en base a un análisis caso a caso.

b) Desventajas

El sistema tributario tiene como objetivo recaudar los ingresos necesarios para financiar el gasto público. Sin embargo, la forma en que estos ingresos se recaudan no es irrelevante. Un sistema tributario debe cumplir ciertas cualidades como eficiencia, equidad y simplicidad. Andino (2009), Jorrot De Luis (2009) y Cavalcanti y Li (2000) Bratić, (2006) han señalado que la introducción del gasto tributario perjudica el desempeño del sistema tributario en el cumplimiento de los principios mencionados. Además, con frecuencia se lo crea para responder a presiones ejercidas por grupos corporativos, para proteger a industrias nacionales no competitivas o para dar señales a determinados grupos de interés. Las principales desventajas del uso del gasto tributario como herramienta de política son:

⁵Bratić (2006) en su trabajo Tax expenditures: A theoretical review, concluye que el gasto directo es un instrumento menos costoso, y más efectivo y transparente.

Distorsionan la neutralidad del sistema tributario: Los gastos tributarios distorsionan la neutralidad del sistema tributario. Un sistema tributario neutral asume una base tributaria amplia sin gastos tributarios y con un sistema estandarizado de impuestos (Bratić, 2006). Cuando un país desea respetar la neutralidad del sistema tributario debe evitar el uso de gastos tributarios (Howard, 1999). Los gastos tributarios pueden causar ineficiencia económica, si para evitar el pago de impuestos cada contribuyente escoge actividades no productivas o actividades que de otra manera no habrían escogido (Cavalcanti y Li, 2000). Cabe resaltar que esta crítica es igualmente válida para los programas de gasto directo, tal como señala Surrey (1970).

Son más difíciles de administrar y controlar: Reducen la transparencia del sistema tributario y de las finanzas públicas en general, pues no están sujetos a las mismas reglas de control a las que están sometidos otros tipos de gasto. Por su automaticidad no consideran formas de control ni rendición de cuentas y se introducen sin una comprensión completa de los costos y beneficios involucrados (Bratić, 2006). Cabe señalar que los gastos tributarios en un escenario ex post son inciertos y no acotados, pudiendo generar desequilibrios fiscales, mientras que en el caso de los subsidios directos el gasto es programado y acotado a la Ley de presupuestos.

Además, rompen con el principio de simplicidad que busca que los impuestos sean lo más simples posible (tanto para las autoridades fiscales como para contribuyentes) con la finalidad de que sean fáciles de recaudar, reduciendo los costos a la administración tributaria, y también simples para no ser ininteligibles para cada contribuyente. Al romper con este principio, los costos para el sistema tributario son altos, pues lo hacen más complejo y crean, además, espacios para la elución, evasión y búsqueda de rentas.

Crean ganancias inesperadas: La mayoría de los gastos tributarios crean estímulos para que las personas hagan aquello que habrían hecho de todas formas, por lo que finalmente el estímulo se transforma en un premio para quienes se benefician y estimula actividad adicional (Surrey, 1970). Además, sería difícil evitar este efecto indeseado sin incrementar la complejidad del sistema tributario. Sin embargo, esta crítica es igualmente válida para los programas de gasto directo.

Obligan a mantener las tasas impositivas altas: La falta de presupuestos del gasto tributario hace que no se considere que los ingresos que el Estado está dejando de percibir constituyen también un tipo de gasto, por lo que el efecto que el gasto tributario tendrá sobre el nivel de impuestos será similar al de un gasto directo. Jorrat (2009), por su parte, señala que con la introducción de gasto tributario se requerirán tasas más altas si una parte de la recaudación potencial se pierde por causa de su aplicación.

Contribuye a la regresividad o inequidad vertical del sistema tributario: El gasto tributario es regresivo por naturaleza pues beneficia a quienes pagan impuestos. Además, provoca inequidad vertical, ya que no todos tienen la misma posibilidad de beneficiarse de las reducciones de impuestos que requieren un nivel de gasto mínimo. Por otro lado, la existencia de gasto tributario puede contribuir a la percepción de que el sistema tributario es injusto, pues no todas las personas califican y para quienes sí lo hacen el beneficio usualmente crece a medida que crece el ingreso imponible (Bratić, 2006; Cavalcanti y Li, 2000).

Tokman et al. (2006) comparan los efectos de los gastos tributarios y los subsidios directos sobre la equidad y concluyen que los segundos pueden ser más equitativos, pues posibilitan la focalización de los beneficios en contraste con los gastos tributarios donde sólo se benefician quienes tributan y, más intensivamente, quienes tienen mayores ingresos.

Provocan inequidad horizontal: La equidad horizontal requiere que dos contribuyentes que tengan el mismo ingreso paguen los mismos impuestos, sin importar cómo obtuvieron su ingreso ni qué bienes y servicios consumieron. Los gastos tributarios constituyen una violación a la equidad horizontal e incentivan a las personas y a las empresas a sobre invertir en los bienes y servicios que reciben el subsidio tributario y reducen el capital disponible para otras inversiones, distorsionando los precios (Howard, 1999).

Bratić (2006) sostiene que los gastos tributarios generan inequidad horizontal al permitir que personas con iguales ingresos y gastos paguen diferentes impuestos, dependiendo del tipo de actividad que elijan. Una fuente de inequidad horizontal surge del hecho de que no todas las personas tienen las mismas preferencias o necesidades de consumo. Así por ejemplo, cuando se establecen exenciones al IVA, se observa una reducción mayor de la carga tributaria de las familias que manifiestan una preferencia por los bienes que se dejan exentos, en desmedro de otras familias con igual nivel de ingresos pero que privilegian el consumo de otros bienes no favorecidos (Villela, Lemgruber, y Jorrat, 2009).

En general todo gasto tributario, en la medida en que favorece a un grupo específico de contribuyentes o actividades, se traducirá necesariamente en una pérdida de equidad horizontal. De ahí que Villela, Lemgruber, y Jorratt (2010) sostengan que los presupuestos de gasto tributario constituyen, en cierto modo, informes que muestran el grado de inequidad horizontal de los impuestos.

6. El gasto tributario en América Latina

Un hecho destacable en las dos últimas décadas en los sistemas tributarios para los países en desarrollo ha sido la descendiente presión tributaria de los impuestos recaudados a partir de la renta de empresas o sociedades. Entre las principales causas de la erosión de la base imponible y de la tasa referencial con la que se grava el impuesto se encuentran los incentivos que buscan reactivar la inversión e impulsar sectores estratégicos ((Departamento de Estudios Tributarios, 2008; Jiménez y Podestá, 2009).

Los países en desarrollo registraron decrecimientos en ambas líneas impositivas de 1990 al 2000, cayendo en promedio su base gravada en 15,8% y su tasa referencial de 8,3% a 7,4%. Estos factores incidieron negativamente en la recaudación del impuesto, contrayéndose su presión tributaria de 2,9% a 2,3%. (Departamento de Estudios Tributarios, 2008). Estos resultados obedecieron a las reformas de política tributaria que incluían mayores exenciones, regímenes especiales, menos impuestos a las exportadoras y zonas francas.

Córdova et al. (2008) identifican los principales gastos tributarios para América Latina y el Caribe de acuerdo a su incidencia en los distintos ámbitos económicos. Distinguen cuatro tipos de gasto tributario: reducción del impuesto al valor agregado (IVA), reducción de impuestos a la renta personal, reducción de tasas e impuestos aduaneros y la reducción de impuestos a la renta corporativa. Los tres primeros inciden en el consumo final de los hogares, mientras que el último incide, además, en el nivel de inversión.

En los últimos años, varios países de la región han empezado a realizar una estimación oficial de los gastos tributarios, que se incluye en el mensaje anual que acompaña al presupuesto o se los anexa al mismo, aunque únicamente con carácter informativo.

a) Métodos de estimación

Jiménez & Podestá (2009) analizan los gastos tributarios en la región, observando que en general, estos países tienden a utilizar el método “ex-post” de renuncia fiscal con algunas adaptaciones. El método ex post, también conocido como método del ingreso renunciado, mide la pérdida de ingresos que se produce después de introducir un gasto tributario. Se estima el gasto tributario como la deducción efectiva multiplicada por las tasas marginales que efectivamente gravarían la mayor renta en caso de derogarse la concesión tributaria y supone que no hay cambio alguno de comportamiento en sus usuarios (Villela, Lemgruber, & Jorratt, 2010).

Una diferencia importante de destacar entre las metodologías seguidas por los países analizados se refiere a la determinación del marco de referencia de cada tributo. Si bien la mayoría se basa en la legislación tributaria para la determinación del marco de referencia, se encuentran diferentes criterios en cuanto a la consideración de algunos beneficios tributarios. Sólo dos países de la región siguen un enfoque conceptual de base amplia para la determinación del marco de referencia en algunos tributos: Chile, para el caso del IVA, y México, tanto para el IVA como para el impuesto a la renta. Al mismo tiempo, algunos países, y para determinados años, como Chile y Ecuador, han presentado información de gastos tributarios por quintiles o deciles de ingresos.

En cuanto al tipo de tributos analizados, los países estiman principalmente el gasto tributario en IVA y en el Impuesto a la renta de personas físicas y jurídicas, que han demostrado ser los de mayor poder recaudatorio. Por otro lado, Argentina, Brasil, Guatemala, México y Perú incluyen en sus análisis los gastos tributarios que recaen sobre algunos impuestos específicos, y sólo Argentina recoge los aplicables a las contribuciones para la seguridad social. En la tabla 5 se puede ver las principales características del cálculo del gasto tributario para América Latina.

Tabla 5: América Latina: Principales características de las estimaciones de gastos tributarios

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Fuente	<ul style="list-style-type: none"> • Mensaje del proyecto de ley del presupuesto de la adm. nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de gastos gubernamentales indirectos de naturaleza tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de las finanzas Públicas. • Proyecto de ley de presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Mensaje del proyecto de ley del PGN 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto tributario (SRI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Informe de Gasto tributario • Proyecto de presupuesto 	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto de gastos fiscales (SHCP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Marco macroeconómico • Multianual
Carácter obligatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 25.917 de régimen federal de responsabilidad fiscal (2004) 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución federal, Art. 165 (1988) 	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución Política de la República, Art. 19, num. 22 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 788, Art. 87 y Ley 819 2002 y 2003) 	<ul style="list-style-type: none"> • No 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos del pacto fiscal (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de ingresos de la Federación (desde 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 27.245 de responsabilidad y transparencia fiscal (2000)
Periodicidad	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual 	<ul style="list-style-type: none"> • Anual
Impuestos	<ul style="list-style-type: none"> • Ganancias • IVA • Combustible • Comercio exterior • Bienes Personales • Ganancia Mínima presunta • Seguridad • Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • Importaciones • IPI • IOF • Propiedad territorial rural • PIS-PASEP • Lucro líquido • Cofins 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta- IVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • IVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • IVA 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • IVA • IPF • IETAAP • Aranceles • Petróleo • Tabaco • Bebidas • Vehículos • Cemento 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • IETU • IVA • Impuestos especiales • (IEPS, ISAN e ISTUV) 	<ul style="list-style-type: none"> • Renta • IGV • ISC • Ad valorem • Derecho especial • ISND
Tipos de gastos tributarios	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Alícuotas reducidas • Regímenes de promoción • Pagos con bonos o certificados de crédito fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Alícuotas diferenciadas • Programas de apoyo o promoción • Zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Alícuotas reducidas • Diferimientos • Amortización acelerada • Regímenes especiales • Créditos tributarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Descuentos • Exclusiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Crédito fiscal • Franquicias • Desgravación arancelaria • TLC • Contingentes arancelarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Exenciones • Deducciones • Alícuotas diferenciales • Diferimientos • Subsidios y créditos fiscales • Regímenes especiales 	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneraciones • Deducciones • Alícuotas diferenciadas • Devoluciones • Diferimientos • Inafectaciones • Créditos • Zonas francas

Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> • SCN • Declaraciones juradas • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • SCN • Declaraciones juradas • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • SCN, MIP • Declaraciones • Encuesta • Presupuestos familiares • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • MIP (para IVA) • Declaraciones juradas (renta) • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta Condiciones de vida • Declaraciones • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • SCN • Declaraciones juradas • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • SCN • Declaraciones juradas • ENIGH • Otras 	<ul style="list-style-type: none"> • SCN • Declaraciones juradas • Otras
Clasificación	<ul style="list-style-type: none"> • Por tributo (según procedencia y modalidad) • Por régimen de promoción económica (según tributo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Por tributo (según modalidad y región) • Por función Presupuestaria (según modalidad y región) 	<ul style="list-style-type: none"> • Por tributo según modalidad • Por sector u objetivo beneficiado • Por partidas más relevantes 	<ul style="list-style-type: none"> • En Renta por: Tipo de beneficio • Modalidad y tipo de declarante • Subsector económico • En IVA: por bien y servicio 	<ul style="list-style-type: none"> • En Renta: por modalidad • En IVA: por bien y servicio según deciles de ingreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Por tributo según sector económico y modalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Por tributo (según modalidad) 	<ul style="list-style-type: none"> • Por sector beneficiario según alcance geográfico, modalidad y tributo

Fuente: Jiménez y Podestá (2009).

b) Importancia de los gastos tributarios en la región

Para el año 2007, la magnitud de los gastos tributarios parece importante en todos los países considerados. En general se sitúa por encima de los dos puntos porcentuales del PIB, siendo Guatemala el país en el que esta relación es más alta, ubicándose en el 7,91% del PIB, mientras que Perú y Argentina son los países que presentan los más bajos niveles de gasto tributario con relación al producto, 2,05% y 2,21%, respectivamente. En Ecuador los gastos tributarios se ubican en torno al 4,6% del PIB. Cabe señalar que los gastos tributarios en Chile, México y Guatemala son más altos, hecho que podría explicarse debido a que estiman sus gastos tributarios sobre la base de un marco de referencia más amplio, ya sea por considerar una base conceptual amplia (en vez de tomar en cuenta la legislación impositiva) como en Chile para el IVA y en México para todos los tributos, o por incluir más tipos de beneficios fiscales que el resto de los países.

Tabla 6: Gastos tributarios en países latinoamericanos seleccionados: año 2007

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
Impuesto a la renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
Sociedades	-	0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10
Individuos	-	0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,18
IVA	1,14	-	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Otros impuestos	0,58	1,18	-	-	-	0,66	0,76	0,32
Total gastos tributarios (GT)	2,21	2,29	4,97	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
GT rentas sociedades / GT total	-	19,7%	18,1%	38,5%	8,7%	11,8%	24,5%	5,0%
Presión tributaria (PT)	24,9	25,1	20,2	16,0	13,0	12,5	11,7	17,2
GT total / PT total	8,9%	9,1%	24,6%	22,0%	35,3%	63,5	50,7%	11,9%

Fuente: Jiménez & Podestá (2009).

En cuanto a la importancia de los gastos tributarios en relación a la presión tributaria, Jiménez y Podestá (2009) clasifican a los países entre aquellos con una participación relativamente baja, alrededor del 10%, ubicándose en este grupo Argentina, Brasil y Perú. Entre los países con participación intermedia se encuentra Ecuador Chile y Colombia. Por último, señala que los países con participación alta, donde la relación supera el 50%, son Guatemala y México.

Un indicador que sirve como aproximación de la importancia de los incentivos tributarios a la inversión consiste en el ratio del gasto tributario del impuesto sobre la renta empresarial respecto del total de gasto tributario. Para los países considerados, se observa mayor importancia relativa de estos incentivos en Colombia y México mientras que en Perú y Ecuador este ratio se ubica por debajo del 8% (Jiménez & Podestá, 2009).

7. El gasto tributario en Ecuador

En Ecuador el cálculo del gasto tributario es reciente, y a diferencia de otros países no tiene carácter obligatorio. El Centro de Estudios Fiscales (CEF) del Servicio de Rentas Internas, es la institución encargada de estimarlo. Esta entidad utiliza el método ex post que determina la recaudación que podría obtenerse si se gravara de acuerdo a un sistema de referencia, es decir, si se gravara con IVA a los productos exentos o si se quitaran las

exoneraciones y deducciones especiales en el impuesto a la renta.

El impuesto a la renta grava la renta global obtenida por las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras. El tratamiento tributario es distinto, dependiendo de la calidad jurídica de las personas. En efecto, las personas jurídicas están afectas a un impuesto definitivo de 25%, en tanto que las personas naturales son gravadas con una escala de tasas, cuya marginal máxima es de 35% y con un tramo exento de US\$8.910. El gasto tributario en el impuesto a la renta está regulado por la Ley de Régimen Tributario Interno, Ley de Beneficios Tributarios, Mandato Agrícola, Ley de Zonas Francas y la ley Reformatoria para la Equidad Tributaria (Jorrat, 2009).

El IVA está regulado por el título segundo de la Ley de Régimen Tributario Interno 2004-026, publicada en el Registro Oficial N° 463 de 17/11/2004. La tasa del IVA es de 12% y no existen tasas diferenciadas. Los gastos tributarios en el IVA tienen la forma de exenciones simples y exenciones totales. No se identifican tasas reducidas, deducciones, créditos ni diferimientos (Jorrat, 2009).

Para el 2007 se calcularon las cifras del gasto tributario total de 2040 millones de dólares, correspondientes al 4,5% del PIB. El gasto tributario del IVA se estimó en 1334,2 millones de dólares (2,9% del PIB). Empleando los datos del consumo de los hogares, se estableció un gasto tributario en bienes de 585, 9 millones de dólares y un gasto tributario en servicios de 748,3 millones de dólares, correspondientes al 1,3% y 1,6% del PIB respectivamente (Departamento de Estudios Tributarios, 2008). El gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales y jurídicas fue de 705,8 millones de dólares (1,5% del PIB).

Dentro del gasto tributario del impuesto a la renta se distinguen el gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales y el de personas jurídicas. El gasto tributario para personas naturales estimado por el CEF en el 2007 fue de 426,4 millones de dólares, correspondientes al 0,9% del PIB. Mientras que el del impuesto a la renta de personas jurídicas se ubicó en 279,4 millones de dólares, correspondientes al 0,6% del PIB de ese año.

a) Reformas introducidas con la Ley de Equidad Tributaria del 2007

La Ley Reformatoria de Equidad Tributaria del 2007 introdujo nuevas exenciones y deducciones en el cálculo del impuesto a la renta de personas naturales a las anteriormente previstas en la Ley del Regimen Tributario Interno. Exoneró del cálculo del impuesto a la renta de personas naturales a los ingresos percibidos por concepto de décimo tercero y cuarto sueldo e incluyó deducciones por gastos personales.

La deducción por gastos personales se descompone en cinco rubros: educación, salud, vivienda, alimentación y prendas de vestir. La ley permite la deducción hasta un máximo de 1.3 veces la fracción básica exenta ó el 50% del ingreso gravado. Para el caso de personas con capacidades diferentes y personas de la tercera edad, las deducciones están permitidas hasta el 50% del ingreso gravado o dos y tres veces la fracción básica exenta, respectivamente. La Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria además reestructuró la tabla progresiva del impuesto a la renta de personas físicas, aumentando la tarifa máxima de 25% a 35% y creó tres tramos más de ingresos, como se aprecia en la siguiente tablas:

Tabla 7: Impuesto a la renta de personas naturales actual y previo a la reforma

Impuesto a la Renta 2007 (previo a la reforma)				Impuesto a la Renta 2010			
Fracción básica (miles de Usd.)	Exceso hasta (miles de Usd.)	Impuesto fracción básica (en Usd.)	% Impuesto Fracción Exenta	Fracción básica (miles de Usd.)	Exceso hasta (miles de Usd.)	Impuesto fracción básica (en Usd.)	% Impuesto Fracción Exenta
0	7,85	0	0%	0	8,91	0	0%
7,85	15,7	0	5%	8,91	11,35	0	5%
15,7	31,4	108	10%	11,35	14,19	122	10%
31,4	47,1	358	15%	14,19	17,03	406	12%
47,1	62,8	658	20%	17,03	34,06	747	15%
62,8	En adelante	2908	25%	34,06	51,08	3301	20%
				51,08	68,11	6705	25%
				68,11	90,81	10963	30%
				90,81	En adelante	17773	35%

Fuente: Cano, Oliva, & Ramírez (2009), Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno (2010).

Elaborado por: La autora

En cuanto al IVA, la reforma prevé, entre otras modificaciones, la exención de este pago a las transferencias de bienes e importaciones de bienes del sector público, seguros de vida y servicios prestados por clubes, gremios, sindicatos y similares hasta 1.500 USD. Se contempla el crédito tributario de IVA en los reembolsos de gastos cuando conste por separado el valor del impuesto en los comprobantes de venta. La reforma establece, además, que cuando el sujeto pasivo no pueda compensarse en seis meses las retenciones del IVA, éste podrá solicitar la devolución del IVA (Exertus, 2008).

b) Implicaciones del gasto tributario sobre la equidad

Como se mencionó anteriormente entre las desventajas del uso de los gastos tributarios están que son regresivos en la medida en que benefician únicamente a quienes tributan y más intensivamente a quienes tienen mayores ingresos ya que dependen de la cantidad consumida de bienes o servicios exentos (Tokman et al., 2006). Son, además, una fuente de inequidad horizontal, pues no todas las personas tienen las mismas preferencias o necesidades de consumo. Así, en el caso de las exenciones al IVA, se observa una reducción mayor de la carga tributaria de las familias que consumen los bienes exentos, en desmedro de otras familias con igual nivel de ingresos pero que privilegian el consumo de bienes no favorecidos (Villela, Lemgruber, y Jorrat, 2009).

En Ecuador existen estudios sobre el efecto que los gastos tributarios tienen sobre la equidad vertical o progresividad del sistema tributario. Sin embargo, no se ha estudiado la incidencia que la renuncia tributaria genera sobre la equidad horizontal.

Gasto tributario en el IVA y efectos sobre la equidad

El CEF, haciendo uso de la información contenida en la encuesta de condiciones de vida del 2006, calculó el gasto tributario para el 2007 del IVA en bienes y servicios. En el caso del gasto tributario en el IVA en bienes, los deciles de mayores ingresos tienen mayor representatividad en el consumo de alimentos para el consumo final, salud y educación. En el caso de bienes alimenticios, el decil más rico recibe aproximadamente 5 veces más subsidio tributario que el decil más pobre. Algo similar ocurre con relación a los bienes de salud. Sin embargo, en bienes de educación el Estado subsidia su consumo en una relación de 14 a 1 (Departamento de Estudios Tributarios, 2008).

En cuanto al gasto tributario del IVA en servicios, la población de los deciles con mayor ingreso tiene mayor acceso a los servicios de educación y salud, por lo que recibe una

proporción mayor por concepto de gasto tributario por parte del gobierno en relación a los deciles más pobres. En el caso de salud, el decil más rico recibe alrededor de 13 veces más subsidio tributario que el decil más pobre. En educación, la realidad es aún más escandalosa, pues el decil más rico recibe cerca de 32 veces más subsidio tributario que el decil más pobre (Departamento de Estudios Tributarios, 2008).

Gasto tributario en el impuesto a la renta y efectos sobre la equidad

El impuesto a la renta como tributo basado en la capacidad de pago es el eje principal de cualquier sistema tributario que busca una mejor redistribución de los ingresos (Cano, Oliva, y Ramírez, 2009). De ahí que Andino (2009) y Jorrat (2009) hayan señalado la importancia de profundizar en el diseño de este impuesto en Ecuador en el intento de mejorar la equidad.

Sin embargo, el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) ha perdido importancia a nivel mundial dentro de los impuestos directos. Como señalan Centrángolo y Gomez-Sabaini (2007), la imposición a la renta personal ha reducido sus tasas marginales máximas, pasando de tasas promedio de 45% a 55% en los años ochenta, a promedios del 25% a 35% en los noventa.

Esta tendencia hacia la desgravación de las rentas de personas físicas es particularmente clara en el caso de Ecuador y puede explicarse por la introducción de una serie de exenciones y deducciones conocidas como gasto tributario. Es así que para 1969 el impuesto la renta representaba el 16% del presupuesto general del Estado (Arias et. al, 2008), mientras que para el 2008, la contribución del Impuesto a la Renta tanto de sociedades como de personas físicas fue de 1.14% del PIB y 0.6% del PIB, respectivamente.

El CEF calculó el gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales en el 2007. Los resultados obtenidos reflejaron que cerca del 88% del gasto tributario correspondía a la exoneración de la franja exenta en relación de dependencia y de profesionales, mientras que el 12% restante obedecía a las deducciones de los aportes al IESS, décimo tercera remuneración y exenciones sobre los rendimientos financieros en ese orden. Estos datos se detallan en la tabla 8.

Tabla 8: Gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales en el 2007

	Gasto tributario en millones de Usd.	% del Presupuesto	% de la recaudación	% del PIB
Rendimientos financieros	2,1	0,0%	0,0%	0,0%
Franja exenta profesionales	39,1	0,4%	0,8%	0,1%
Franja exenta relación en dependencia	335,3	3,4%	6,5%	0,7%
Deducciones aportes IESS	25,6	0,3%	0,5%	0,1%
Décimo tercera remuneración	24,4	0,2%	0,5%	0,1%
Total gasto tributario renta personas naturales	426,4	4,4%	8,3%	0,9%

Fuente: Departamento de Estudios Tributarios (2008).

En el 2009, el CEF realizó un estudio cuyo objeto era evaluar el impacto que tuvo la Ley de Equidad Tributaria (LRET) sobre la progresividad y redistribución del impuesto a la renta de

personas físicas en relación de dependencia (Cano, Oliva y Ramírez, 2009). La estimación se realizó mediante una microsimulación sin comportamiento que calcula el impacto parcial de la reforma sobre la progresividad del sistema tributario. El estudio concluyó que la reforma trajo consigo un incremento de la progresividad pasiva de 3%. Al descomponer estos resultados, se pudo determinar que el aumento de la progresividad se debió al incremento de la carga fiscal en las personas que se encuentran en la parte alta de la distribución como consecuencia de la reestructuración de la tabla progresiva del impuesto a la renta, y no por las reformas que contemplaban un mayor gasto tributario.

El estudio concluye además, que la política de gastos deducibles tuvo efectos negativos para la redistribución del ingreso después de impuestos. Lo mismo sucedió en el caso de la exoneración del décimo tercero y cuarto sueldos. Sin embargo, la aplicación de la nueva tabla trajo efectos positivos sobre la redistribución. En términos generales, el efecto positivo de la nueva tabla no compensó el efecto negativo que trajeron los gastos deducibles y la exoneración del décimo tercero y cuarto sueldos, provocando que en conjunto la redistribución del ingreso se viera afectada.

Para el año fiscal 2008 las deducciones por gastos personales se concentraron en los estratos altos. Esto explica el efecto negativo de la reforma sobre la distribución del ingreso, con un efecto regresivo similar al del gasto tributario sobre el consumo de bienes y servicios, donde los deciles de mayores ingresos reciben mayor subsidio tributario. Un hecho destacable es que para el 20% de la población más rica, su participación en la carga tributaria total es menor a los beneficios que reciben por las deducciones de gastos personales. En otras palabras, el 20% más rico se está beneficiando por deducciones personales, más de lo que paga en impuestos.

Capítulo 2

Medición de la inequidad Horizontal del gasto tributario

La mayoría de estudios sobre equidad horizontal se han hecho en las áreas de salud, educación y, principalmente, impuestos. En este último campo la mayor parte de los estudios se han enfocado en analizar el efecto de los impuestos, en especial del impuesto a la renta, sobre la equidad horizontal. En Ecuador no existen estudios de inequidad horizontal para el sistema tributario. La mayor parte de estudios se han centrado en el aspecto redistributivo de los impuestos y las reformas fiscales (Cano, Oliva, & Ramírez, 2009). En general, los estudios sobre la distribución del ingreso han privilegiado el uso de índices de progresividad o analizan la descomposición del efecto redistributivo en sus componentes vertical y horizontal siguiendo la descomposición de Kakwani (Ver Tabla 5).

Pese a esto, desde la década de los 80 las investigaciones sobre la medición de la inequidad horizontal han sido relativamente numerosas⁶ en los países de altos ingresos como Estados Unidos, Suiza, Reino Unido, Australia, Bélgica, Canadá y España. En este capítulo se hará una revisión de los resultados obtenidos en los principales estudios que analizan la equidad horizontal del impuesto a la renta, que separan la contribución de los impuestos y de las deducciones a la inequidad horizontal, para luego introducir la metodología que se propone en esta disertación para estimar el efecto del gasto tributario sobre la equidad horizontal en Ecuador.

1. Revisión de la literatura sobre la medición de la equidad horizontal

Destacan en la literatura de equidad horizontal: Ankrom (1993), quien hace una comparación para Suecia, Estados Unidos y el Reino Unido, Berliant y Strauss (1985) que analizan el impuesto sobre la renta de los EE.UU. Formby y Lambert (2000) analizan los efectos del incumplimiento y la evasión fiscal. Creedy (2001, 2002) analiza el impacto de los impuestos indirectos sobre la inequidad horizontal en Australia. Por su parte, Greedy y Van de Ven (2001) analizan el impacto sobre la inequidad horizontal de diferentes escalas de equivalencia y de la utilización del ingreso anual y permanente. Finalmente, Jenkins (1988) calcula el grado de reordenamiento inducido por los impuestos y el gasto del gobierno y Stranahan y Borg (1998) analizan si un implícito "impuesto de la lotería" es una fuente de inequidad horizontal.

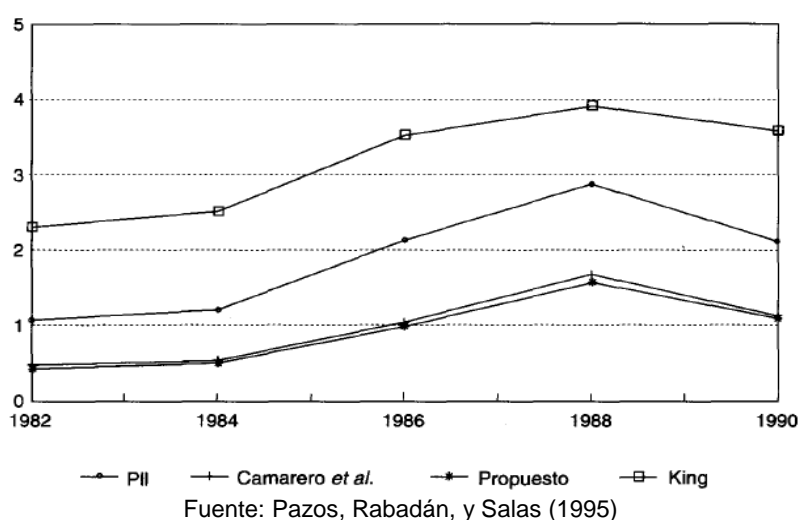
⁶ Para un estudio más detallado de las principales contribuciones al estudio de la inequidad horizontal desde el enfoque clásico y de reordenamiento, así como los estudios empíricos y los aportes a la descomposición del efecto redistributivo, ver Duclos y Araar (2006)..

La equidad horizontal de los impuestos y beneficios

Entre los principales estudios que analizan la equidad horizontal del impuesto a la renta, que separan la contribución de los impuestos y de las deducciones a la inequidad horizontal está el de Pazos, Rabadán, y Salas (1995), quienes evalúan la equidad horizontal del impuesto a la renta de las personas físicas en España entre 1982 y 1990, a través de una serie de índices propuestos en la literatura. Los índices calculados son el índice de King, Plotnick (1981), el índice de Camarero et al y un índice nuevo propuesto por los autores en base al índice de Lambert y Salas (1995).

Los resultados de este estudio revelaron que todos los índices calculados seguían la misma tendencia a lo largo del período analizado, presentando bajos niveles de inequidad horizontal en 1982 con una tendencia creciente hasta llegar a un pico en 1988 y descender hacia 1990. Al parecer, los índices de reordenamiento analizados, King y Atkinson-Plotnick, fueron los que reflejaron mayores niveles de inequidad horizontal (ver gráfico 2). Con respecto de los índices de cambio distributivo o del enfoque clásico, los resultados revelaron que estos índices presentan cierta sensibilidad ante la elección de los intervalos de rentas similares, es decir; disminuyen cuando aumenta el número de intervalos. Los autores observaron; sin embargo, cierta convergencia, ya que esta disminución era cada vez más pequeña.

Gráfico 2: Inequidad horizontal calculada con los distintos índices



Consideraciones sobre la elección de la escala de equivalencia

En su trabajo Pazos, Rabadán, y Salas (1995) buscaban determinar los factores que contribuían a los elevados niveles de inequidad horizontal observados en 1988. A priori se estableció que una de las causas podría ser el tamaño de la familia, por las diferencias que podrían surgir cuando el sistema fiscal no compensa de igual manera que la escala de equivalencia las distintas necesidades de las familias en función de sus tamaños, a través de un sistema de deducciones por descendientes y demás instrumentos considerados por la

norma fiscal. La no congruencia entre estas consideraciones podría provocar índices de inequidad horizontal positivos.

Los autores mencionados utilizaron la escala de equivalencia de la OCDE y, para determinar si la aplicación de la escala tenía algún efecto sobre los índices de inequidad horizontal, calcularon los índices con y sin escala, llegando a la conclusión de que el uso o no de la escala incidía muy poco sobre los altos niveles de inequidad horizontal registrados en 1988. El cálculo con o sin el uso de la escala los índices seguía la misma tendencia (ver gráfico 3). Esto se explicaría, dado que en un período corto es difícil que se produzcan cambios importantes en la estructura poblacional que se reflejen en la escala de equivalencia. Con estas pruebas Pazos, Rabadán, y Salas (1995) pudieron descartar a la aplicación de la escala como un determinante importante de la inequidad horizontal observada.

Gráfico 3: Inequidad horizontal calculada con y sin escala de equivalencia: Índice de King (1985)

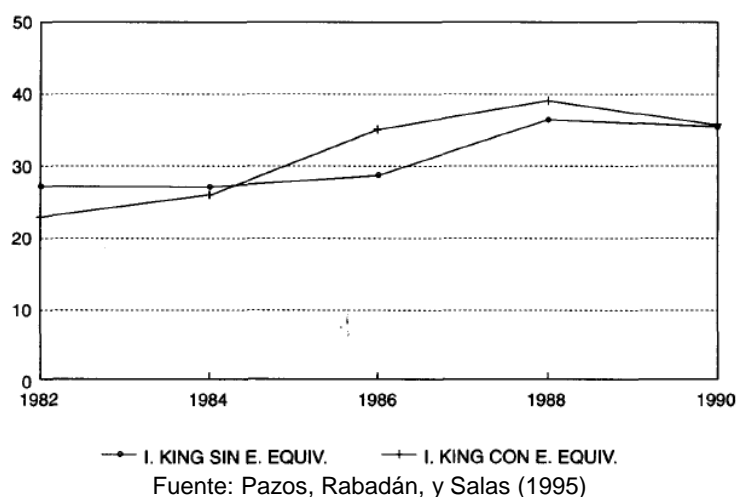
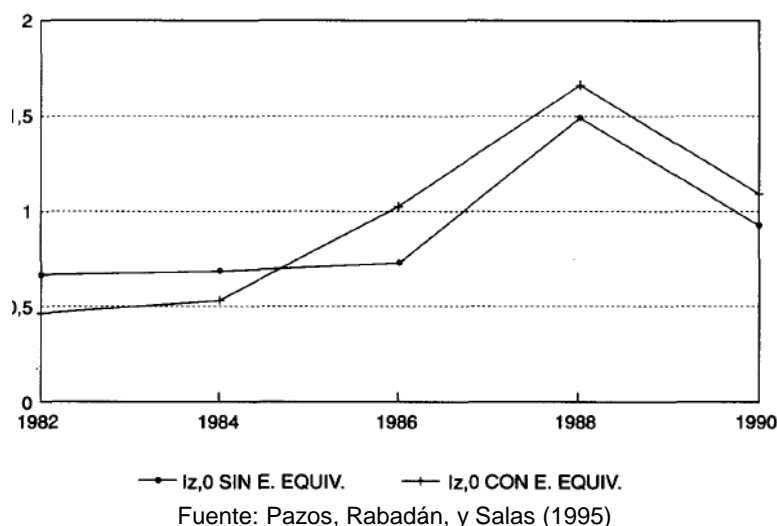


Gráfico 4: Inequidad horizontal calculada con y sin escala de equivalencia: Índice de Camarero et al (1994)



Cabe resaltar que otros autores son más rigurosos respecto del uso de las escalas de equivalencia. Cowell & Mercader (1999) advierten que la elección de la escala de equivalencia es una decisión tan importante como podría ser la elección del índice de inequidad en los estudios aplicados. Realizan una comparación entre España y el Reino Unido en términos de la inequidad del ingreso, dejando abiertos “dos grados de libertad” que corresponden al índice de inequidad y el valor de la escala de equivalencia, los cuales no estarían pre-especificados. Esto les permite explorar la interacción entre la elección de la escala de equivalencia y la sensibilidad del índice de inequidad. Utilizan la familia de índices de inequidad de entropía generalizada y la forma general paramétrica de las escalas de equivalencia⁷. El estudio concluye que no solo las diferencias relativas entre los países en términos de distribución del ingreso, sino también el ordenamiento de la distribución puede ser muy sensitivo ante la elección de los parámetros de las escalas de equivalencia que reflejan el tamaño y la composición de las familias. De ahí que lo recomendable sería utilizar más de una escala de equivalencia y hacer algunas pruebas con y sin escalas antes de descartarla como factor determinante de la inequidad horizontal que reflejan los índices.

Efectos de las deducciones y de la aplicación de la tarifa

El estudio realizado por Pazos, Rabadán, y Salas (1995) también busca identificar qué factores del sistema fiscal producen los valores positivos de los índices de inequidad horizontal observados. Proponen descomponer el paso de la renta antes de impuestos a la renta después de impuestos en dos grandes bloques. Justifican este procedimiento en razones estructurales del propio sistema fiscal español, en el cual, el cálculo de la cuota líquida (CL), se obtiene a partir de la base imponible (BI), en dos fases. Señalan que la primera fase consiste en aplicar la tarifa a la BI, obteniéndose la cuota íntegra (CI). A continuación, se aplican las deducciones a la cuota íntegra para llegar a la cuota líquida. Los autores ilustran el proceso con el siguiente diagrama:

$$BI \rightarrow (BI - CI) \rightarrow (BI - CL)$$

Se calculan los índices de IH para la primera fase, es decir para la cuota íntegra sin tomar en cuenta las deducciones y se comparan con los resultados para la cuota líquida, que considera el proceso completo al incluir también a las deducciones. A partir de aquí se podrá determinar cuál de las dos fases es la más importante, es decir, la que contribuye más a la inequidad horizontal observada y determinar si es la aplicación de la tarifa la que introduce las diferencias de tratamiento observadas o las deducciones.

Del análisis descrito, los autores concluyen que, al parecer, la variación de la desigualdad horizontal observada en España entre 1982 y 1990 no se debe a la evolución del sistema fiscal, y en particular a la evolución del sistema de las deducciones. En su lugar afloran causas exógenas al propio sistema relacionadas con la composición de la renta de las familias. Explican que esto puede deberse a la distinta composición de las bases imponibles entre sus componentes regulares e irregulares, lo que da lugar a un tipo impositivo distinto para bases imponibles idénticas. Esto lo comprueban para 1988, año en el que se registra el mayor nivel de inequidad horizontal. Encuentran que la inequidad surge debido al mayor

⁷ Este tipo de escala de equivalencia utiliza el parámetro s que engloba la elasticidad de las necesidades con respecto al tamaño del hogar. Para una explicación más detallada ver Cowell & Mercader (1999).

número de contribuyentes con componentes de su base imponible con rendimientos irregulares e incrementos o disminuciones de patrimonio; hechos que provoca el desorden introducido en la distribución. Sin embargo el problema desaparece al suprimir esos casos.

Este análisis les permite descartar a las deducciones como un factor decisivo para explicar la desigualdad horizontal en ese período. Sin embargo, advierten que esto no quiere decir que cada una de las deducciones no produzca inequidad horizontal, ya que el aporte de una pudiera compensarse con otra. Para ello, sugieren un estudio separado de las deducciones a futuro.

Como se dijo anteriormente, los autores calcularon los distintos índices de inequidad horizontal con y sin escala de equivalencia, concluyendo que la aplicación de una escala de equivalencia no incide en gran medida en los niveles de inequidad horizontal observados. Sin embargo los resultados revelan que la inequidad horizontal medida con escala de equivalencia disminuye con la aplicación de las deducciones, lo cual significa que el sistema de deducciones tiende a equiparar las desigualdades en las rentas equivalentes de los hogares producidos por otros elementos del sistema fiscal.

2. Metodología propuesta para estimar el efecto del gasto tributario sobre la equidad horizontal en Ecuador

El aporte de esta disertación consiste en proponer una metodología que permita medir a futuro, el grado de inequidad horizontal provocado por el conjunto de exenciones y deducciones previstas en la legislación tributaria, conocidos como gasto tributario. Se utilizará como punto de referencia la metodología propuesta por Pazos, Rabadán, y Salas (1995). Cabe señalar que dicha metodología permitirá medir de inequidad horizontal introducida por el impuesto a la renta en Ecuador, como subproducto del proceso.

a) Elección de los microdatos: Base de personas en relación de dependencia del Servicio de Rentas Internas

Dentro de la base de declarantes del impuesto a la renta de las personas físicas del SRI se distinguen dos tipos de declaraciones: (i) la declaración de las personas físicas que tiene una actividad económica independiente y (ii) las declaraciones de las personas en relación de dependencia. En conjunto, forman cerca de 1'500.000 contribuyentes que declaran de forma individual. Se propone utilizar la base de personas en relación de dependencia (Ver Anexo 1) que cuenta con cerca de 1'200.000 declaraciones y contiene información anónima de cada declarante sobre:

- Ingresos según sus distintas fuentes: Sueldos y salarios, sobresueldos y participación utilidades, décimo y tercero sueldo, décimo cuarto sueldo y fondo de reserva, desahucio y otras provisiones que no constituyen renta gravada.

- deducciones, exenciones y rebajas especiales: deducción por gastos personales (vivienda, educación, salud, alimentación, vestimenta), rebajas especiales para personas con capacidades distintas y rebajas para tercera edad.
- Además contienen información sobre el número de meses trabajados, RUC del empleador, base imponible calculada, impuesto a la renta causado y el valor retenido.

Cabe resaltar que al elegir esta base se escoge utilizar información más robusta sobre los impuestos pagados por las personas y los distintos gastos tributarios contemplados en la legislación tributaria, pero, sacrificando el uso de información más rica en términos demográficos y el acceso a datos para una definición de ingreso más amplia. Sin considerar que la base no contiene información sobre las personas de ingreso bajo, cuya situación laboral, al ser informal o inestable, no se sujeta a los controles de la administración tributaria.

b) Identificación en la legislación ecuatoriana del gasto tributario en el impuesto a la renta de personas en relación de dependencia.

El impuesto a la renta ecuatoriano grava la renta global obtenida por las personas naturales, las sucesiones indivisas y las sociedades nacionales o extranjeras. El tratamiento tributario es distinto dependiendo de la calidad jurídica de las personas. Las personas naturales son gravadas con una escala de tasas, cuya tasa marginal máxima es de 35% y con un tramo exento de US\$8.910. Se analizarán separadamente los gastos tributarios de las personas jurídicas y de las personas naturales.

El gasto tributario en el impuesto a la renta de las personas naturales está constituido por el conjunto de exenciones y deducciones previstas principalmente en el Arts. 9, 10 y 17 de la Ley de Régimen Tributario Interno y las deducciones de gastos personales que se incorporaron gracias a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el 2007 (Ver anexo 1). Los gastos tributarios mencionados pueden ser identificados en la Base de datos de personas en relación de dependencia. estas variables corresponden a: décimo tercero sueldo, décimo cuarto sueldo, fondo de reserva, desahucio y otras provisiones que no constituyen renta gravada, las deducciones por gastos personales (vivienda, educación, salud, alimentación, vestimenta) y las rebajas especiales por discapacidad y tercera edad.

c) Medición de la equidad: caso Ecuador

En el capítulo uno se revisó las dimensiones que deben considerarse al momento de medir inequidad horizontal. En esta sección se expone las dimensiones que deben aplicarse al caso ecuatoriano, considerando los criterios teóricos y las limitaciones estadísticas. Las primeras cuatro dimensiones (variable focal, unidad de análisis, escala de equivalencia y horizonte temporal) quedan determinadas a priori por la naturaleza de la investigación y de la base de datos que se propone utilizar; mientras que los dos últimos factores quedan a criterio de la o del investigador, como ocurre en la mayoría de estudios aplicados. Sin embargo, se señala como deseable el uso de al menos tres índices de inequidad horizontal, lo que permitirá superar las limitaciones de los índices por separado y complementará el

análisis.

Variable focal: Existe un fuerte debate sobre la elección entre consumo y renta como variable focal en el estudio de la inequidad. En este caso, la decisión se facilita por la naturaleza del análisis. Dado que se busca estudiar el efecto del gasto tributario sobre el nivel de desigualdad y que la fuente de información para analizar el sistema tributario son las declaraciones de renta, se debe escoger la renta como variable focal.

A continuación se exponen las definiciones que el CEF utiliza para el cálculo del gasto tributario. Dada la información de la base de personas en relación de dependencia, las variables que se consideran como gasto tributario son: aportaciones, reducciones, fondo de reserva, décimo tercero, décimo cuarto y gastos deducibles. Las definiciones que se utilizarán se observan en la tabla 9.

Tabla 9. Definiciones del CEF

Variable	Definición CEF
Ingreso bruto=	Ingresos líquidos + sobresueldos + utilidades + décimo tercero + décimo cuarto + fondo de reserva
Base imponible=	Ingreso bruto - aportaciones - reducciones - fondo de reserva - décimo tercero - décimo cuarto - gastos deducibles

Fuente: Centro de Estudios Fiscales.

Elaborado por: La autora.

Unidad de análisis: Al momento de determinar la unidad de análisis se debe considerar la restricción de los datos disponibles. La Encuesta de Condiciones de Vida permite determinar vínculos familiares, así como características de los miembros del hogar, sin embargo, como se requiere información sobre los impuestos y el gasto tributario se propone utilizar la base de personas en relación de dependencia compilada por el SRI. Esta base no contiene información sobre la composición de la familia, por lo que el análisis a nivel de familia no será posible. La ventaja de la base de datos propuesta es que contiene información respecto del ingreso del impuestos a la renta causado, así como de las exenciones, tarifas reducidas y deducciones que realizan las personas, lo cual permite determinar por separado la contribución de cada tipo de gasto tributario a la inequidad horizontal total. Esta base sólo tiene información a nivel de la persona, por lo que ésta debe ser la unidad de análisis escogida.

Escala de equivalencia: Tal como se mencionó antes, es necesario determinar una escala de equivalencia que haga comparables a las personas dentro de una distribución de ingreso. Sin embargo para este caso la selección de una escala de equivalencia se vuelve complicada. Al utilizar la declaración de la renta de personas naturales no existe manera de determinar las características familiares de cada contribuyente, por lo que no hay forma de corregir el ingreso por número de miembros familiares. Esa limitación es compartida por otros autores como Oliva, Cano y Ramírez (2009). Por esta razón, al igual que en el trabajo de Oliva, Cano y Ramírez no se aplica ningún tipo de escala de equivalencia.

Horizonte temporal: El horizonte temporal, nuevamente vuelve a ser restringido por la

naturaleza de la información. Dado que la declaración de la renta sólo se realiza una vez al año, el horizonte es anual.

Enfoque de inequidad: La selección entre los dos enfoques de inequidad: clásico y reordenamiento, implica la elección entre dos visiones con limitantes. El reordenamiento surge como respuesta a la desventaja de la teoría clásica de equidad de no ser aplicable al mundo real. Sin embargo, el enfoque de reordenamiento no está libre de problemas, y uno de ellos es que puede haber inequidad horizontal sin que haya reordenamiento.

En este sentido, ambos enfoques tienen sus limitantes; el uno al no ser aplicable, y el segundo, al tener fallas al momento de reflejar el verdadero efecto sobre la equidad horizontal. Por esta razón, es necesario tener una aproximación donde se analice el problema desde ambos enfoques, ya que de esta manera se tendrá una visión más amplia del problema, y podrá complementarse los resultados para entender el efecto de la existencia del gasto tributario.

Índice de agregación: Dado que se ha optado por una visión complementaria entre las dos teorías de inequidad, se escogerán varias medidas de inequidad horizontal. De las medidas explicadas previamente, las seleccionadas son: el índice de Atkinson-Plotnick, el índice de Camarero et al (1993) y el índice de Aronson et al (1994). Se escoge el índice de Atkinson-Plotnick por ser de lo más usados en la literatura y ser el índice central dentro de la teoría de reordenación. Adicionalmente, tiene la ventaja de ser fácilmente calculable.

Por su parte, el índice de Camarero et al (1993) es de utilidad en el sentido de que genera una medida de inequidad horizontal para subgrupos y, a su vez, una medida global. Esto permite analizar más detenidamente qué pasa en los diferentes sectores de la población, y a su vez, calcular un índice para la población total. Por último, el índice de Aronson et al (1993) es central dentro de las medidas que descomponen el efecto redistributivo en elementos de equidad vertical, horizontal y de reordenamiento.

Los índices seleccionados permitirán realizar un análisis complejo que facilite el análisis del efecto del gasto tributario sobre la inequidad horizontal. Si bien cada índice se calcula de manera independiente, su análisis puede realizarse en conjunto. Recordando las limitaciones de estos indicadores, complementar el análisis de un índice con el de otro permitirá una visión más global. Por ejemplo, en caso de que el índice de reordenamiento Atkinson-Plotnick empeore, mientras que el índice de inequidad horizontal clásica Camarero et al (1993) mejore, se podrá suponer que pudo existir, en efecto, un reordenamiento entre los subgrupos que conforman el índice de Camarero et al (1993). Así mismo, si en cambio el índice de inequidad horizontal clásico se incrementa, mientras que el de reordenamiento se mantiene, querrá decir que se incrementó la dispersión entre personas similares dentro de los grupos, sin que esto haya provocado reordenamiento. Esta información podrá ser comparada con los datos brindados por Aronson et al (1994), los cuales desglosan el efecto vertical, el horizontal y el de reordenamiento.

El hecho de que se mida la inequidad vertical por medio de Aronson et al (1994) es otra ventaja ya que puede darse un caso donde se de mayor distancia entre subgrupos, sin cambio en el orden de sus miembros; un cambio que no sería medido en su totalidad por Camarero et al (1993), porque no detectaría las distancias entre grupos distintos; y

tampoco sería detectado por Atkinson-Plotnick por inexistencia de reordenamiento.

d) Consideraciones para el cálculo de índices

Atkinson-Plotnick

La medición del índice de Atkinson-Plotnick puede realizarse en DAD o en la extensión de DAD para STATA. Para obtener el índice deben calcularse dos indicadores: el Gini para el ingreso después de deducciones y el de concentración para después de deducciones ordenado por el ingreso antes de deducciones. De igual manera el DAD permite realizar un análisis gráfico, similar al de Plotnick (1981) del reordenamiento. La ventaja de complementar el análisis con un gráfico es que se puede determinar de mejor forma en que percentiles se da el reordenamiento.

Para determinar el efecto de las deducciones se deben asumir dos situaciones. Una primera situación donde existen deducciones. En ésta las personas tendrán su ingreso neto de la siguiente manera:

$$IN_i = IB_i - (IB_i - D_i)\tau_i \quad (22)$$

Donde IN es el ingreso neto de la persona i , IB es el ingreso bruto de la persona i , D son las deducciones de la persona i y τ corresponde a la tasa impositiva de la persona i , la cual dependerá de su lugar en la tabla del impuesto a la renta (Ver tabla 7).

Una segunda situación será bajo el caso hipotético de que no existan deducciones:

$$IN_i = IB_i - (IB_i)\tau_i \quad (23)$$

Como se puede observar en este caso el impuesto que se paga es mayor.

La idea es calcular un índice de Atkinson-Plotnick para la situación en la que existe gasto tributario y otra para una situación hipotética donde no hay gasto tributario. Con el objetivo de determinar qué gasto tributario tiene mayor efecto sobre la inequidad horizontal se debe calcular un índice para cada tipo de gasto, asumiendo que el resto de gastos tributarios son cero (un gasto tributario a la vez).

De modo general el índice Atkinson-Plotnick se calcula de la siguiente manera:

$$IH_{AP} = \frac{(G_{IB_i - (IB_i - D_i)\tau_i} - C_{IB_i - (IB_i - D_i)\tau_i})}{2G_{IB_i - (IB_i - D_i)\tau_i}} \quad (24)$$

para el caso donde se consideran las deducciones; donde $C_{IB_i - (IB_i - D_i)\tau_i}$ esta ordenado en función del ingreso bruto, y:

$$IH_{AP} = \frac{(G_{IB_i-(IB_i)\tau_i} - C_{IB_i-(IB_i)\tau_i})}{2G_{IB_i-(IB_i)\tau_i}} \quad (25)$$

Para el caso donde no existen deducciones.

Camarero et al (1993)

Si bien, el índice de Camarero et al (1993) no se puede calcular mediante el DAD directamente, el DAD permite obtener el índice de entropía de Cowell. Una vez obtenidos estos resultados sólo es necesario ponderar el índice adquirido para cada subgrupo mediante la ecuación propuesta por Camarero et al (1993).

Al igual que con el índice de Atkinson-Plotnick, para este índice se deben comparar dos situaciones: un caso en el cual existen deducciones, y otro en el cual se elimina una o varias deducciones. La idea es comparar lo que sucede con el índice al considerar el gasto tributario y al no hacerlo.

A partir la ecuación planteada en capítulos anteriores, se deberá calcular dos índices de la siguiente manera:

Para el caso con deducciones:

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j c(1-c)} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\left(\frac{[IB-(IB-D)\tau]_i^j}{[IB-(IB-D)\tau]^j} \right)^c \left(\frac{IB}{IB_i^j} \right)^{c-1} - 1 \right] \quad si \ c \neq 0, 1 \quad (26)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{IB_i^j}{IB^j} \log \left(\frac{[IB-(IB-D)\tau]_i^j IB_i^j}{[IB-(IB-D)\tau]^j IB^j} \right) \right] \quad si \ c = 0 \quad (27)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{[IB-(IB-D)\tau]_i^j}{[IB-(IB-D)\tau]^j} \log \left(\frac{[IB-(IB-D)\tau]_i^j IB^j}{[IB-(IB-D)\tau]^j IB_i^j} \right) \right] \quad si \ c = 1 \quad (28)$$

Y, para el caso en donde se eliminan las deducciones:

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j c(1-c)} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\left(\frac{[IB-(IB)\tau]_i^j}{[IB-(IB)\tau]^j} \right)^c \left(\frac{IB}{IB_i^j} \right)^{c-1} - 1 \right] \quad si \ c \neq 0, 1 \quad (29)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{IB_i^j}{IB^j} \log \left(\frac{[IB-(IB)\tau]_i^j IB_i^j}{[IB-(IB)\tau]^j IB^j} \right) \right] \quad si \ c = 0 \quad (30)$$

$$IH_{C,j} = \frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{[IB-(IB)\tau]_i^j}{[IB-(IB)\tau]^j} \log \left(\frac{[IB-(IB)\tau]_i^j IB^j}{[IB-(IB)\tau]^j IB_i^j} \right) \right] \quad si \ c = 1 \quad (31)$$

Para determinar qué gasto tributario tiene mayor efecto sobre la inequidad horizontal se

debe calcular un índice para cada tipo de gasto, asumiendo que el resto de gastos tributarios son cero (un gasto tributario a la vez).

Debe recordarse que Camarero et al (1993) recomienda calcular el índice de entropía generalizado de Cowell para una sensibilidad a las transferencias de $c = 0,1,2$. Dado que lo que se quiere es comparar el índice en el caso con deducciones y el índice en sin deducciones, se plantea utilizar un indicador con $c = 2$; esto para que al ser mayor la sensibilidad a las transferencias sean más perceptibles los cambios en el índice.

A cada índice de entropía obtenido para cada subgrupo se le debe ponderar de la siguiente manera:

$$D = \sum \frac{n_j}{n} IH_j \quad (32)$$

Debe recordarse también que en este caso, al ser un índice clásico debe definirse un intervalo para cada subgrupo. Para Perrote (N.A.) es importante designar intervalos cada vez más grandes, ya que conforme incrementa la renta son cada vez menos personas las que se encuentran en el grupo. Una solución para lograr esto es dividir los intervalos en función de deciles, centiles, etc. de la población. (Perrote, N.A.; Pazos et al, 1995). De esta manera se garantiza obtener intervalos con la misma cantidad de personas, y cada vez más amplios.

Sin embargo debe considerarse que dividir de esta manera tiene un aspecto negativo y es que en los subgrupos más altos de la distribución puede haber gran dispersión entre los miembros del subgrupo. Por esta razón se recomienda dividir en intervalos lo más pequeños posible. Pazos et al (1995) encontraron que dividir en centiles da un resultado óptimo.

Para el cálculo de este índice se recomienda dividir en intervalos en función de los centiles de la población. Debido a que en DAD las operaciones se realizan de manera manual este cálculo debe realizarse utilizando la extensión del DAD para STATA.

Aronson et al (1994)

Este es un índice que no puede ser derivado directamente en DAD. Sin embargo, los elementos que lo componen sí pueden obtenerse. Al igual que con los dos índices antes mencionados, se debe sacar un índice con deducciones y otro sin deducciones.

Para comenzar el cálculo, primero se debe obtener el efecto redistributivo total; que está dado por:

$$RE_D = G_{IB} - G_{IB-(IB-D)\tau} \quad (33)$$

Para el caso con deducciones, y por:

$$RE_{SD} = G_{IB} - G_{IB-(IB)\tau} \quad (34)$$

Cuando no hay deducciones.

Si se busca determinar qué gasto tributario tiene mayor efecto sobre la inequidad horizontal se debe calcular un índice de Gini después de impuestos considerando solo un tipo de gasto y asumiendo que el resto de gastos tributarios son cero (un gasto tributario a la vez).

El efecto redistributivo total se descompone en el efecto vertical, el efecto horizontal y un residuo que corresponde al reordenamiento. El efecto redistributivo vertical es:

$$[G_{IB} - G_0] \quad (35)$$

Donde G_0 será el índice de Gini entre grupos después de. Este índice se obtiene a partir del ingreso neto medio de cada grupo. En este caso habrá que calcular dos G_0 . Un G_{0D} , el cual será el Gini considerando un ingreso medio neto con deducciones, y un G_{0SD} , que considerará un ingreso medio neto sin deducciones. Cuando se quiera determinar el efecto separado de cada tipo de gasto tributario se deberá calcular un G_{0D} considerando un solo gasto a la vez, y asumiendo que los demás gastos tributarios son cero.

A continuación se debe calcular el efecto horizontal. Este efecto horizontal es:

$$\sum \alpha_x G_{F(x)} \quad (36)$$

Donde α_x es el porcentaje de la población dentro del grupo x multiplicado por la participación en el ingreso después de impuestos de todos los miembros del grupo x. Dado que existen dos casos, se deben calcular dos α_x . Un α_{xD} que considera el ingreso neto con deducciones, y un α_{xSD} que considera un ingreso neto sin deducciones. Por su parte, $G_{F(x)}$ es el índice de Gini para el ingreso neto de las personas del grupo x. Debe recordarse que se parte del supuesto de que las personas del grupo x tienen el mismo ingreso antes de impuestos. En este caso sólo debe obtenerse un $G_{F(x)D}$ para el caso con deducciones y un $G_{F(x)SD}$ para el caso sin deducciones. Por último, R será el residuo que falta por explicar.

A partir de estos pasos se puede definir las dos ecuaciones de referencia.

$$RE_D = [G_{IB} - G_{0D}] - \sum \alpha_{xD} G_{F(x)D} - R \quad (37)$$

Para el caso con deducciones, y

$$RE_{SD} = [G_{IB} - G_{0SD}] - \sum \alpha_{xSD} G_{F(x)SD} - R \quad (38)$$

Cuando no se consideran las deducciones.

Para determinar el efecto separado de cada tipo de gasto tributario se deberá calcular un $G_{F(x)D}$ considerando un solo gasto a la vez, y asumiendo que los demás gastos tributarios son cero.

Si bien lo más práctico sería dividir los grupos de iguales por centiles al igual que con el

índice anterior, se debe distribuir por rangos de ingreso. La razón de determinar un rango de ingreso fijo es el supuesto que se encuentra detrás del índice que sostiene que las personas son idénticas; en este sentido se busca obtener un grupo lo más similar posible. La decisión del intervalo puede ser arbitraria, tal como lo hacen Aronson et al (1994) en un estudio realizado para el Reino Unido donde determinan un intervalo de 5 libras per cápita por semana, sin incurrir en ninguna justificación de esta decisión.

Sin embargo, Ven, Creedy y Lambert (2001) critican esto, ya que consideran que la decisión no es trivial. Los autores sostienen que al incrementarse el tamaño del intervalo incrementan las personas dentro de un grupo, lo cual conlleva a una mayor estimación del impacto del impuesto, o en este caso de las deducciones. Esto ocasiona que exista más progresividad dentro de cada grupo. Así mismo la inclusión de más personas diferentes dentro del grupo ocasiona que gran cantidad del efecto vertical y de reordenamiento se atribuya al efecto horizontal.

Ven, Creedy y Lambert explican la manera de minimizar estos errores ocasionados por el tamaño del intervalo. Los autores encuentran que el fijar el ancho de banda en el punto en el cual la relación del efecto vertical/efecto redistributivo total llegue a su punto máximo posible permite disminuir estos errores (Vernizzi y Pellegrino, 2007). Siguiendo las recomendaciones de Ven, Creedy y Lambert no se debería fijar un intervalo a priori sin realizar pruebas previas; sin embargo, un valor para comenzar podría ser una banda de 1000 dólares, y en base a esto analizar que ancho de banda puede favorecer el análisis.

La razón de escoger 1.000 dólares es que es un cifra redonda de fácil referencia; y considerando los niveles de ingresos existentes garantiza la existencia de varios grupos de análisis.

3. Interpretación de Resultados

Los valores que reflejen los índices propuestos permitirán tener una noción de que el proceso redistributivo hizo que la distribución sea más o menos horizontalmente equitativa, sin embargo no nos informan directamente si se observa mucha o poca inequidad horizontal. Una solución a esto la plantea Plotnick (1981), quien sugiere calcular el coeficiente de Gini de post redistribución y restar de él el valor del coeficiente de Gini pre ordenado (dos veces el área entre la curva de Lorenz pre ordenada y la diagonal de perfecta equidad), y dividir el resultado para la diferencia entre los coeficientes de Gini de pre redistribución y post redistribución. El cociente obtenido si es mayor a 0,5 indicará que existió gran inequidad, mientras que valores más allá de 0,1 indican inequidad moderada.

4. Limitaciones de la Medición

Los principales problemas que surgen a la hora de estimar la inequidad horizontal se relacionan con la elección del enfoque y la medida de agregación de la inequidad horizontal, pues queda prácticamente a criterio del investigador o investigadora. La mayoría de investigaciones empíricas buscan medir la inequidad horizontal introducida por los impuestos. Los autores que propusieron algunos de los índices mencionados en esta

disertación están conscientes de las limitaciones de estos e incluso consideran necesario combinar sus medidas con medidas de equidad vertical.

Duclos (1993) afirma que el mayor problema en el análisis de la equidad horizontal es la determinación correcta de la renta. Esto se debe a la tendencia natural de las personas a ocultar su ingreso real en las declaraciones de impuestos. Camarero, Herrero y Zubiri (1993) mencionan algunos factores que limitan el análisis de la equidad horizontal partiendo de una base de datos fiscales, como son el fraude fiscal y la ausencia de obligación de presentar declaraciones para las rentas bajas. Además, se puede advertir que al existir personas de la misma familia que declaran impuestos, sin poder ser detectados sus lazos familiares, se corre el riesgo de que al analizar el efecto del gasto tributario sobre la inequidad se sobredimensione la inequidad, ya que habrá personas que no reciben gasto tributario porque deciden que todas las deducciones las haga alguien más dentro de la familia.

Al elegir la base de personas en relación de dependencia si bien se dispone de información más robusta sobre los impuestos pagados por las personas, se sacrifica el uso de información más rica en términos de la composición de las familias y el acceso a datos para una definición de ingreso más amplia. Información que está disponible en la encuesta de condiciones de vida del INEC y en los anexos de rendimientos financieros que proporcionan mensualmente las instituciones del sistema financiero (Departamento de Estudios Tributarios, 2008). Otra de las limitantes de utilizar la base propuesta está en que no contiene información sobre las personas de ingreso bajo, cuya situación laboral al ser informal o inestable, no se sujeta a los controles de la administración tributaria.

El estudio realizado por Pazos, Rabadán, y Salas (1995) reveló que la causa primordial de la inequidad horizontal en el sistema tributario español obedecía a la aplicación de la tarifa y no a las deducciones. Esto se debía a la existencia de rentas irregulares provocadas por contribuyentes con componentes de su base imponible sujetos a tipos distintos de los de la tarifa general (esencialmente rendimientos irregulares e incrementos o disminuciones de patrimonio). Los autores señalan que en general las rentas irregulares se gravan a tipos más bajos porque no son rentas generadas en el año correspondiente sino a lo largo de un período mayor. Para valorar la inequidad horizontal en el tratamiento de estas rentas habría que considerar un contexto dinámico, de renta de ciclo vital.

Conclusiones

La importancia de la evaluación del gasto tributario es evidente, no solo por las ingentes sumas que supone, sino por la importancia que cobra como herramienta para alcanzar la equidad. Los argumentos en contra de la independencia normativa del concepto de la equidad horizontal no han sido suficientes para frenar la creciente literatura empírica que se ha desarrollado a partir de los años 80 para evaluar el efecto de la política tributaria y fiscal desde este enfoque. Sin embargo, aún quedan asuntos sin resolver, especialmente aquellos relacionados con la inconsistencia del principio de equidad horizontal con el óptimo de Pareto. Cabe señalar que todo gasto en la forma de exenciones y deducciones, contribuye a la una mejora en el bienestar de la sociedad y, por tanto, una mejora del tipo de Pareto. Sin embargo, no es el efecto de este gasto indirecto lo que se está analizando, sino, el efecto que produce al ser otorgado a determinados grupos que se desea impulsar o beneficiar, lo cual, en efecto, provoca una pérdida en la equidad horizontal del sistema tributario, pues provoca reordenamiento y transgrede el principio de trato igual a los iguales

El desarrollo de esta disertación ha permitido asumir una posición menos radical y más conciliadora respecto de los índices propuestos bajo los dos enfoques de equidad horizontal. En primer lugar porque ambos enfoques, pese a sus limitaciones, se respaldan en principios de justicia difícilmente cuestionables, lo que ha dado lugar al reconocimiento de ambos como dos conceptos diferentes que deben ser considerados como causa necesaria de inequidad horizontal aunque no suficiente si se analizan de forma separada. Esta es la razón por la que se propuso utilizar tres índices para medir la inequidad horizontal del gasto tributario en el impuesto a la renta de personas naturales: el índice Atkinson-Plotnick, que recoge el reordenamiento, por ser el índice más utilizado en la literatura de equidad horizontal y por ser el índice que preparó el camino para el análisis empírico del reordenamiento. Un segundo índice, el de Camarero et al, pues genera una medida de inequidad horizontal intra-grupos y, a su vez, una medida global. Y, finalmente, el índice de Aronson et al, pues es central dentro de las medidas que descomponen el efecto redistributivo en elementos de equidad vertical, horizontal y de reordenamiento. Lo que se busca con esto es llegar a una estimación completa de la inequidad horizontal, que no sería posible si solo se analiza el reordenamiento o la inequidad en su sentido clásico.

Los argumentos presentados en el desarrollo de esta disertación revelan que existe una fuerte conexión entre estos los criterios de equidad vertical y horizontal, y que analizar la inequidad horizontal por separado puede conducir a interpretaciones erróneas. Es necesario reconocer que los motivos de eficiencia pueden justificar el trato diferenciado a distintos tipos de fuente de ingreso o de contribuyentes para promover o desincentivar ciertas conductas o actividades, y que en tanto y en cuanto las actividades conlleven externalidades positivas es válido el trato diferenciado de los y las contribuyentes. De ahí que las medidas realizadas para fomentar o disminuir externalidades deben ser consideradas desde la equidad horizontal pero también desde la eficiencia (efecto para promover o disminuir la externalidad).

Quedan pendientes algunos puntos importantes en el análisis de la inequidad horizontal como el planteado por Srinivasan en su crítica al trabajo de Berliant y Strauss en el sentido

de que la inflación y las diferencias geográficas o en el costo de vida tienen efectos sobre la equidad que no han sido considerados al momento de la estimación de los índices de inequidad. Estos efectos pueden ser importantes y no afectar de la misma forma a las personas. De ahí que los estudios empíricos que comparen los niveles de desigualdad entre regiones de un país y a través del tiempo pueden conducir a conclusiones equivocadas. Una forma de contrarrestar estas distorsiones sería corregir las variaciones de precios entre las distintas provincias y ciudades antes de calcular los índices.

Recomendaciones

Debido a que las políticas públicas pueden crear inequidad horizontal en el cumplimiento de sus objetivos, los y las tomadoras de decisiones deben ser conscientes de la magnitud de este efecto negativo. Sin embargo, es importante que se considere los posibles *trade-offs* entre éste y la eficiencia. El análisis solamente de la inequidad horizontal puede no ser suficiente para decidir mantener o eliminar un gasto tributario, por lo que se recomienda analizar además el efecto que tienen los gastos tributarios sobre la equidad vertical, esto permitirá contar con una base más amplia a los y las tomadoras de decisiones.

La medición de la inequidad horizontal es una tarea compleja que requiere de varias comprobaciones de los distintos parámetros de los índices y de las escalas de equivalencia utilizadas, por lo que es recomendable utilizar más de un índice, y probar varias escalas de equivalencia, si la base de datos permite el uso de una escala. En el caso de los índices del enfoque clásico, es importante probar varios tamaños de intervalos hasta encontrar la medida de agregación de la inequidad que mejor se ajuste a los requerimientos de la investigación.

No se puede dejar de lado la economía política detrás de los gastos tributarios. La teoría indica que todo gasto tributario en la medida en que favorece a un grupo específico de contribuyentes o actividades se traducirá necesariamente en una pérdida de equidad horizontal. Se podría extender el análisis a futuro, en base a la información contenida en el RUC de los y las empleadoras, al estudio de las regiones y ramas de actividad que se benefician mayormente de esta forma de gasto indirecto, así como las diferencias en cuanto a participación en el gasto tributario entre la fuerza de trabajo del sector público y privado. Pero sobre todo, el análisis debería centrarse en determinar qué percentiles se benefician en mayor medida del gasto tributario. Esta información será de gran utilidad para la administración tributaria y al ejecutivo a la hora de decidir mantener el esquema actual de gasto indirecto u optar por el gasto directo vía transferencias o subsidios focalizados.

Con relación a las limitaciones que presenta la información disponible en la base de personas en relación de dependencia. Es recomendable que se incluyan nuevas variables en esta base. En una primera instancia, variables que reflejen la composición familiar, lo cual facilitaría el uso de escalas de equivalencia que corrijan los errores provocados por las distorsiones que surgen al no poder contar con unidades de análisis comparables, requisito indispensable para el análisis de la equidad. Con esto, se podría favorecer además, el desarrollo de estudios que consideren el *trade off* entre equidad horizontal y efectos distributivos convencionales como los efectos sobre la pobreza.

El cálculo, evaluación y presentación de presupuestos de gastos tributarios debiera establecerse en la legislación ecuatoriana con carácter obligatorio. Esto, sin duda, constituirá una herramienta poderosa para transparentar las cuentas y mejorar la administración de estos recursos. La evaluación del gasto tributario al ser una forma de gasto indirecto, debe hacerse de forma periódica, en términos de eficiencia, eficacia y equidad. En especial, es necesario evaluar la equidad horizontal del gasto tributario para

eliminar el anonimato en el análisis de políticas. Mantener un seguimiento de la misma persona antes y después de la medida permitirá identificar a las personas que mejoran, así como también a las que empeoran en términos relativos. Este seguimiento en el análisis de política es importante ya que si bien la ganancia neta puede ser positiva, en términos de progresividad (equidad vertical), es posible que haya grupos perdedores y conviene identificarlos. Esto aportará con información adicional a los y las tomadoras de decisiones, en el sentido de conservar el esquema actual de gasto indirecto o adoptar medidas de gasto directo focalizado u otras medidas que a lo largo del tiempo hayan probado mejores resultados.

Bibliografía

- Andino, Mauro (2009) Hacia un nuevo sistema de imposición directa. El impuesto a la renta para el Ecuador: un sistema distributivo. ***Revista Fiscalidad***.
- Ankrom, Jeff (1993) An Analysis of horizontal and vertical equity in Sweden, the U.S. and the U.K. ***Scandinavian Journal of Economics***
- Aronson, Richard, Paul Johnson, y Peter Lambert (1994) Redistributive effect and unequal income tax treatment. ***The Economic Journal***.
- Atkinson, Anthony Barnes (1980) Horizontal Equity and the distribution of the tax burden. En: ***The Economics of Taxation***, de Henry Aaron y Michael Boskin. *University of Warwick*.
- Ayala, Luis, Jorge Onrubia y Jesús Ruiz-Huerta (2003) Modelos de microsimulación: aplicaciones a partir del panel de declarantes por IRPF del Instituto de Estudios Fiscales. Vol. 68. ***Cuaderno Económicos de ICE***
- Barthold, Thomas (1993) How should we measure distribution? ***National Tax Journal***
- Berliant, Marcus y Robert Strauss (1985) The horizontal and vertical equity characteristics of the federal individual income tax, 1966-1977. ***National Bureau***.
- Blundell, Richard y Ian Preston (1998) Consumption inequality and income uncertainty. ***The Quarterly Journal of Economics***,
- Bourguignon, François y Amedeo Spadaro (2005) Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies. ***Journal de Paris-Jourdan Sciences Economiques***.
- Bratić, Vjekoslav (2006) Tax Expenditures: A theoretical review. ***Financial Theory and Practice***.
- Burchardt, Tania (2006) Foundations for measuring equality. ***ESRC Research Centre for Analysis of Social Exclusion***.
- Camarero, Raúl, Octavio Herrero y Ignacio Zubiri (1993) La medición de la Inequidad horizontal: Teoría y una aplicación al caso de Vizcaya. ***Investigaciones Económicas***.
- Cano, Liliana, Nicolás Oliva y Jose Ramírez. (2009) Impuesto a la renta de personas naturales en relación de dependencia. Un análisis de equidad y redistribución. ***Centro de Estudios Fiscales, documento de trabajo***.
- Cavalcanti, Carlos y Zhincheng Li (2000). Reforming tax expenditure programs in Poland. En: The World Bank. ***Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit***.
- Córdova, Miguel, Hernán Frigolett, Dora Balada y Mario Marcel (2009) Incentivos fiscales y desarrollo regional en tiempos de crisis: Nuevas avenidas para el gasto tributario. ***CEPAL, XXI Seminario Regional de Política Fiscal***.

- Cowell, Frank (1985) Measure of distributional change: an axiomatic approach. ***Review of Economic Studies***.
- (1998) Measurement of inequality. ***STICERD, London School of Economics and Political Science***,
- (2007) Income distribution and inequality. ***DARP 94.***
- Cowell, Frank, y Magda Mercader (1999). Equivalence scales and inequality. ***STICERD***,
- Creedy, John, (2001) The GST and Vertical, Horizontal and Reranking Effects of Indirect Taxation in Australia. ***The University of Melbourne***
- Creedy, John & Justin van de Ven (2001) Decomposing redistributive effects of taxes and transfers in Australia: Annual and lifetime measures. ***Australian Economic Papers***,
- Departamento de Estudios Tributarios (2009) Gasto tributario en Ecuador. ***Centro de Estudios Fiscales, documento de trabajo***.
- Duclos, Jean (1993) Progressivity, redistribution and equity with application to the british tax and benefits system. ***Public Finance***.
- (2006) Equity and Equality. ***Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi***.
- Duclos, Jean, Vincent Jalbert y Abdelkrim Araar (2003) Classical horizontal inequity and reranking: an integrating approach. ***CIRPÉE***,
- Duclos, Jean, y Abdelkrim Araar (2006) Poverty and Equity: Measurement, policy and estimation with DAD. ***International Development Research Centre***.
- Elkins, David (2006) Horizontal equity as a principle of tax theory. ***Yale Law & Policy Review***, 2006.
- Exertus Group (2008) Análisis ley reformativa para la equidad tributaria en el Ecuador. Quito.
- Feldstein, Martin (1976) On the theory of tax reform. ***Journal of Public Economics***.
- Galbiati, Roberto, y Pietro Vertova (2003) The principle of horizontal equity: Properties and implications. ***Universidad de Siena workin paper***.
- Grimm, Michael (2005) Removing the anonymity axiom in assessing propoor. ***Ibero-America Institute for Economic Research***
- Haig, Robert (1921) ***The Concept of Income: Economic and Legal Aspects***. The Federal Income Tax. Nueva York: Columbia University Press.
- Howard, Christopher (1999) ***The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States***. Princeton University Press.
- Jenkins, Stephen (1988) Reranking and the analysis of income redistribution. ***Scottish Journal of Political Economy***.
- Jiménez, Juan Pablo y Andrea Podestá (2009). ***Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina***. Santiago de Chile: CEPAL.
- Jorrat, Michel (1989) ***Análisis del gasto tributario y propuestas de incentivos***

- fiscales a la inversión y al empleo en Ecuador.**
- (2009) **Análisis de gasto tributario y propuestas de incentivos fiscales a la inversión y al empleo del Ecuador.** Centro de Estudios Fiscales,
- Kakwani, Nanak (1977) Applications of Lorenz curves in economic analysis. **Econometrica,**
- (1984) Progressivity index of sales tax on individual expenditure items in Australia. **The Economic Record**
- Kaplow, Louis (1989) Horizontal equity: measures in search of a principle. **National Tax Journal.**
- (2000) Horizontal equity: New Measures, unclear principles. **NBER Working Papers.**
- King, Mervyn (1983) An index of inequality with applications to horizontal equity and social mobility. **Econometrica.**
- Lambert, Peter (1995) On the measurement of horizontal equity. **International Monetary Found.**
- Lambert, Peter, y Xavier Ramos (1997) Horizontal inequity and reranking: a review and simulation study. **Research on Economic Inequality.**
- Loury, Glenn (1988) Why we should compare about group equality. **Social Philosophy and Policy 5.**
- Martner, Ricardo, y Eduardo Aldunate (2006) Política fiscal y protección social. **Gestión Pública - Cepal.**
- McKay, Andrew. (2002) Defining and measuring inequality. **Inequality Briefing**
- Moreno, María del Carmen (2008) Desigualdad horizontal del IRPF en las comunidades autónomas. **Departamento. de Hacienda Pública y Sistema Fiscal. U.C.M.**
- Musgrave, Richard (1959) *The theory of public finance.* **New York: McGraw-Hill,**
- (1990) Horizontal equity, once more. **National Tax Journal.**
- OCDE (1996) **Tax expenditures: Recent experiences.**
- Pazos, María, Isabel Rabadán y Rafael Salas (1995) La Desigualdad horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. **Revista de Economía Aplicada,**
- Perrote, Irene (2007) La inequidad horizontal en la imposición sobre la renta, 1982-1998. **Política económica en España.**
- Perrote, Irene (2006) Redistribución, Inequidad vertical y horizontal en el impuesto sobre la renta de las personas físicas (1982-1998). **Instituto de Estudios Fiscales,**
- Plotnick, Robert. (1985) A comparison of measures of horizontal inequity. **University of Chicago Press.**
- Plotnick, Robert (1981) A measure of horizontal inequity. **The MIT Press.**

- Ramírez, Jose, y Nicolás, Cano, Liliana Oliva. (2009) Impuesto a la renta de personas naturales en relación de dependencia. un análisis de equidad y redistribución. **Centro de Estudios Fiscales**.
- Repetti, James y Diane Ring. (N.A.) **Horizontal Equity Revisited**.
- Sen, Amartya (1979) Equality of what? **Tanner Lecture on Human Values**.
- Sen, Amartya (1973) **On economic inequality**. Clarendon Press,
- Serrano, Alfredo (2003) **Reforma del Impuesto sobre el Valor Añadido: Evaluación del Impacto redistributivo, pobreza y bienestar social** (tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Stewart, Frances (2002). Horizontal inequalities: A neglected dimension of development. **QEH Working Paper**.
- Stewart, Frances, Graham Brown, y Luca Mancini (2005) Why horizontal inequalities matter: some implications for measurement. **CRISE Centre for Research on Inequality - University of Oxford**.
- Stranahan, Harriet y Mary Borg (1998) Horizontal equity implications of the lottery tax, **National Tax Journal**,
- Surrey, Stanley (1970) Tax Incentives as a device for implementing government policy: a comparison with direct government expenditures. **Harvard Law Review**, 1970.
- Swift, Zhicheng Li, Hana Polackova Bixi and Christian Valenduc (2004). **Tax Expenditures; general concept, measurement, and overview of country practice**.
- Toder, Eric (2001) Tax Cuts or spending-does it make a difference? **The Urban Institute**.
- Tokman, Marcelo, Jorge Rodríguez y Cristobal Marshall (2006) Las Excepciones tributarias como herramienta de política pública. **Revista de Estudios Públicos**.
- Urban, Ivica (2009) Kakwani decomposition of redistributive effect: Origins, critics and upgrades. **ECINEQ**.
- Urban, Ivica, y Peter Lambert (N.A.). Redistribution, horizontal inequity and reranking:How to measure them properly. Zagreb: **Institute of Public Finance**.
- Van de Ven, Justin, John Creedy y Peter Lambert (2001) Close equals and calculation of the vertical, horizontal and reranking effects of taxation. **Oxford Bulletin of Economics and Statistics**
- Vernizzi, Achille y Pellegrino Simone (2007) On the Aronson-Johnson-Lambert decomposition of the redistributive effect. **Università degli Studi di Milano**
- Villela, Luiz, Andrea Lemgruber y Michel Jorrot (2009) Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación. **Banco Interamericano de Desarrollo**.
- (2010) Tax Expenditure Budgets. Concepts and Challenges for

Implementation. ***Inter-American Development Bank and the International Monetary Fund.***

Whiteford, Peter (1997) Measuring poverty and income inequality in australia.

Agenda.

Anexos

Anexo 1: Identificación de gastos tributarios en el impuesto a la renta de personas naturales

Descripción	Norma Legal	Sector	Objetivo
Exenciones:			
Dividendos y distribución de utilidades percibidos por personas naturales. Se considera gasto tributario la diferencia de tributación respecto de la situación en que las utilidades pagaran todos los impuestos personales en manos de los socios o accionistas, acreditando el 25% pagado por la sociedad.	Art. 9 N°1	Varios	Eficiencia
Intereses percibidos por personas naturales por sus depósitos de ahorro a la vista.	Art. 9 N°6	Financiero	Incentivo al Ahorro
Ingresos que perciban los beneficiarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por toda clase de prestaciones que otorga esta entidad.	Art. 9 N°7	Hogares	Seguridad social
Ingresos provenientes de premios de loterías o sorteos auspiciados por la Junta de Beneficencia de Guayaquil y por Fe y Alegría;	Art. 9 N°10	Esparcimiento	Mérito
Las décima tercera y décima cuarta remuneraciones	Art. 9	Hogares	Equidad
Las asignaciones o estipendios que, por concepto de becas para el financiamiento de estudios, especialización o capacitación en Instituciones de Educación Superior y entidades gubernamentales nacionales o extranjeras y en organismos internacionales, otorguen el Estado, los empleadores, organismos internacionales, gobiernos de países extranjeros y otros.	Art. 9	Educación	Mérito
Ingresos por bonificación de desahucio e indemnización por despido intempestivo.	Art. 9	Hogares	Equidad
Ingresos obtenidos por personas con capacidades diferentes, por un monto de hasta el triple de la fracción básica gravada con tasa 0%.	Art. 9 N°12	Hogares	Mérito
Ingresos obtenidos por personas mayores de sesenta y cinco años, por un monto de hasta el doble de la fracción básica gravada con tasa 0%.	Art. 9 N°12	Hogares	Mérito
Ingresos generados por la enajenación ocasional de inmuebles, acciones o participaciones.	Art. 9 N°14	Hogares	Simplicidad
Las ganancias de capital, utilidades, beneficios o rendimientos distribuidos por los fondos de inversión, fondos de cesantía y fideicomisos mercantiles.	Art. 9 N°15	Varios	Incentivo al ahorro
Los rendimientos por depósitos a plazo fijo, de un año o más.	Art. 9	Varios	Incentivo al ahorro
Deducciones			
Las empresas individuales pueden aplicar una deducción adicional del 100% de las remuneraciones y beneficios sociales pagados al IESS, durante el primer ejercicio, por concepto de trabajadores contratados directamente y que signifiquen un incremento neto de empleos.	Art. 10 N°9	Varios	Fomentar el empleo
Las empresas individuales pueden aplicar una deducción adicional del 150% de las remuneraciones y beneficios sociales pagados al IESS, por concepto de trabajadores y trabajadoras con capacidades especiales o trabajadores y trabajadoras que tengan cónyuge o descendientes con capacidades especiales.	Art. 10 N°9	Discapacitados	Mérito
Las personas naturales pueden deducir sus gastos personales y los de su cónyuge y descendientes menores de edad o con capacidades diferentes, por concepto de arriendo, pago de intereses para adquisición de viviendas, educación, salud y otros que establezca el reglamento. La deducción no puede superar el 50% de la renta o 1,3 veces la fracción básica desgravada.	Art. 10 N°16	Hogares	Equidad
Las y los trabajadores dependientes pueden deducir de su base imponible el valor de los aportes personales al IESS, excepto cuando éstos sean pagados por el empleador.	Art. 17	Hogares	Mérito
Deducciones por leyes especiales		Varios	Varios
Tasas reducidas			
régimen impositivo simplificado ecuatoriano		Varios	Simplicidad

Anexo 2: Especificaciones técnicas anexos RDEP

Consideraciones generales

En la presente Especificación Técnica se indica cómo se debe entregar la información sobre el detalle de las retenciones en la fuente de Impuesto a la Renta bajo relación de dependencia, de acuerdo a la Resolución No. NAC-DGER-2006-0791 publicada en el R.O. 420 DE 19/12/2006.

La información puede ser entregada vía internet, a través de Tu Portal. También se puede presentar en las oficinas del SRI (Recepción de anexos) en todo el país de manera periódica, en forma anual. Ésta será entregada en medio magnético (disquete o CD) y contendrá obligatoria y únicamente un archivo de información de retenciones efectuadas por relación de dependencia, aunque la misma sea en cero.

Archivo que se requiere sea presentado al SRI de forma obligatoria

Archivo: RDEPNNNN.XML: Contendrá información referente a los pagos y retenciones por relación de dependencia. Donde NNNN representa el año en el que se efectúan las retenciones. *Ejemplo:* RDEP2002.XML.

Especificaciones técnicas de la información a proporcionar al SRI en medio magnético

Las características de la información a ser entregada, así como los formatos y condiciones para el archivo requerido, se detalla a continuación.

2.1 Características del medio magnético

Tipo de soporte :	disquete de 3 ½ pulgadas de alta densidad o CD 640 MB
Tipo de formateo :	en sistema operativo D.O.S. para disquete
Tipo de grabación:	archivos tipo xml zipeados
Nombre del archivo:	de acuerdo a la ficha, puede ser RDEPNNNN.XML

Información relacionada con retenciones por concepto de pagos originados en el trabajo en relación de dependencia

-- Estructura del archivo RDEPNNNN.XML:

Descripción del campo	Nombre del campo xml	Posición		Formato del campo	Requisito
		De	A		
RUC del agente de retención	numRuc	1	13	enteros	Obligatorio
Año presentación	anio	14	17	dd/mm/aaa	Obligatorio
Tipo de identificación del retenido	tipIdRet	18	18	Tabla A	Obligatorio
Cédula o pasaporte del retenido	idRet	19	28	enteros	Obligatorio
Dirección domiciliaria del retenido, calle	dirCal	29	48	alfanumérico	Obligatorio
Dirección domiciliaria del retenido, número	dirNum	49	58	alfanumérico	Obligatorio
Dirección domiciliaria del retenido, ciudad	dirCiu	59	63	Tabla D	Obligatorio
Dirección domiciliaria del retenido, provincia	dirProv	64	66	Tabla B	Obligatorio
Teléfono del retenido	tel	67	75	numérico	Obligatorio
Sistema de salario neto	sisSalNet	76	76	Tabla C	Obligatorio
Sueldos y salarios	suelSal	77	88	dos decimales	Obligatorio
Sobresueldos, comisiones, bonos y otras remuneraciones gravadas	sobSuelComRemu	89	100	dos decimales	Condición
Fondo de reserva (Informativo)	fondoReserva	101	112	dos decimales	Condición
Décimo tercer sueldo	decimTer	113	124	dos decimales	Condición
Décimo cuarto sueldo	decimCuar	125	136	dos decimales	Condición
Participación utilidades	partUtil	137	148	dos decimales	Condición
Desahucio y otras remuneraciones que no constituyen renta gravada (informativo)	desauOtras	149	160	dos decimales	Condición
Aporte personal al IESS pagado por el empleado	apoPerless	149	160	dos decimales	Obligatorio
Deducción gastos personales - vivienda	deducVivienda	161	172	dos decimales	Condición
Deducción gastos personales - salud	deducSalud	173	184	dos decimales	Condición
Deducción gastos personales - educación	deducEduca	185	196	dos decimales	Condición
Deducción gastos personales - alimentación	deducAliment	197	208	dos decimales	Condición
Deducción gastos personales - vestimenta	deducVestim	209	220	dos decimales	Condición
Rebajas especiales discapacitados	rebEspDiscap	173	184	dos decimales	Condición
Rebajas especiales tercera edad	rebEspTerEd	185	196	dos decimales	Condición

Descripción del campo	Nombre del campo xml	Posición		Formato del campo	Requisito
Impuesto a la renta asumido por el empleador	impRentEmpl	197	208	dos decimales	Obligatorio
Subtotal este empleador o empleadora	subTotal	209	220	dos decimales	Condicional
Número de retenciones	numRet	221	222	numérico	Obligatorio
Número de meses trabajados con este empleador o empleadora	numMesEmplead	223	224	dos decimales	Obligatorio
Ingresos gravados generados con otros empleadores	intGrabGen	225	236	dos decimales	Condicional
Deducción gastos personales consideradas por otros empleadores	deduccGastosOtrEmpl	237	248	dos decimales	Condicional
Otras rebajas consideradas por otros empleadores	otrRebjOtrEmpl	249	260	dos decimales	Condicional
Base Imponible Total Anual	basImp	261	272	dos decimales	Obligatorio
Impuesto a la Renta Causado	impRentCaus	273	284	dos decimales	Condicional
Valor del impuesto retenido por este empleador	valRet	285	296	dos decimales	Obligatorio
Valor del impuesto retenido por empleadores anteriores durante el período	valorImpempAnter	297	308	dos decimales	Obligatorio
Año de Retención	anioRet	309	312	aaaa	Obligatorio

¡¡IMPORTANTE!! Para el caso de los pagos efectuados a los empleados en relación de dependencia, **se deberá registrar todos los pagos sin importar si se originó o no una retención de Impuesto a la Renta.** En estos registros sólo se completarán con ceros en el campo de la retención.

- Descripción de los campos

RUC del agente de retención: El RUC de la sociedad o persona que informa; esto es, quien realizó la retención (empleador)

Tipo de documento de identificación del retenido o retenida: Es el tipo de identificación del retenido: Cédula de identidad o Pasaporte

CI o Pasaporte del retenido o retenida: El identificador de la persona a la que se le efectuó la retención. Exclusivamente se ingresarán Cédula de Identidad o Pasaporte.

El campo tiene 10 posiciones, por lo tanto para identificaciones con pasaporte, estas deberán encontrarse justificadas a la derecha y con los ceros (0) que correspondan a la izquierda hasta completar la longitud de campo establecida.

En el caso de tener un pasaporte que supere los 10 caracteres disponibles, este deberá ser truncado y reportado con los 10 primeros caracteres

Ejemplo:

Identificación	No.	Campo registrado
Cédula	1707998553	1707998553
Pasaporte	ABXW_2345641	ABXW_23456
Pasaporte	mx23-245	00mx23-245

Dirección domiciliaria del retenido o retenida, calle: Identificación de la calle de la dirección domiciliaria del retenido. El texto deberá estar justificado a la derecha y se deberá completar los 20 campos con espacios en blanco que sean necesarios a la izquierda.

Dirección domiciliaria del retenido o retenida, número: El número de calle de la dirección domiciliaria del retenido. El texto deberá estar justificado a la derecha y se deberá completar los 10 campos con espacios en blanco que sean necesarios a la izquierda.

Dirección domiciliaria del retenido o retenida, ciudad: La ciudad en donde se ubica la dirección domiciliaria del retenido.

Dirección domiciliaria del retenido o retenida, provincia: El código de la provincia en donde se ubica la dirección domiciliaria del retenido.

Teléfono del retenido o retenida: El teléfono del retenido, cuando se ingrese el número telefónico debe incluirse el código respectivo por ejemplo:

Pichincha	022409765
Guayas	042525698
Celular	099661666
Manabí	052425754

Cuando un empleado no posea teléfono propio, deberá incluirse un teléfono referencial en donde se pueda localizar al mismo

Sistema de salario neto: Es el campo mediante el cual se identificará si la manera de realizar la retención es en base al sistema de salario neto o no².

Sueldos y salarios, sobresueldos y participación utilidades: Corresponden al valor en dólares de ingresos gravados, pagados al empleado durante el ejercicio impositivo que informa, por los respectivos conceptos. Deben ser registrados con los ceros que correspondan a la izquierda hasta completar la longitud de campo establecida.

Décimo tercero sueldo, décimo cuarto sueldo y fondo de reserva: Corresponden a ingresos informativos y no estarán sumados debido a que no constituyen renta gravadas para el empleado

Participación de utilidades: Registre el valor de las utilidades recibidas por el trabajador en el ejercicio fiscal declarado.

Desahucio y otras provisiones que no constituyen renta gravada: Rentas exentas de

² Codificación a la Ley de Régimen Tributario Interno, Art. 12, capítulo IV.

impuesto a la renta recibidas por los trabajadores por concepto de bonificaciones de desahucio, indemnización por despido intempestivo en la parte que no exceda los límites establecidos en el Código de trabajo y los obtenidos por los funcionarios que integran las entidades del sector público ecuatoriano dentro de los límites que establece la disposición General Segunda de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público

Aporte personal al IESS pagado por el empleado o empleada: Corresponde al valor en dólares del total de los descuentos realizados al empleado y pagados por él, por concepto de aportes personales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no se incluye aquellos que son asumidos por el empleador; justificado a la derecha y con los ceros que correspondan a la izquierda hasta completar la longitud de campo establecida.

Si este valor asumió el empleador, el valor registrado en este campo será cero.
Este valor se deberá restar del total de ingresos líquidos percibidos por el empleado.

Gastos de vivienda: Considere como gastos de vivienda exclusivamente los pagados por arriendo de un único inmueble usado para vivienda; impuestos prediales de un único bien inmueble en el cual habita y que sea de su propiedad y los pagos de intereses a entidades sometidas a vigilancia de la Superintendencia de Bancos por créditos hipotecarios. Verificar los tipos de gastos a deducir y su cuantía máxima en el Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Gastos de educación: Considere como gastos de educación exclusivamente los pagados por matrícula y pensión en todos los niveles, colegiatura, cursos de actualización, seminarios de formación profesional, útiles y textos escolares, y materiales didácticos utilizados en la educación, y servicios de educación especial para personas discapacitadas, brindados por centros y por profesionales reconocidos por los órganos competentes y servicios prestados por centros de cuidado infantil; y uniformes. Verificar los tipos de gastos a deducir y su cuantía máxima en el Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Gastos de salud: Considere como gastos de salud exclusivamente los pagados por honorarios de médicos y profesionales de la salud con título profesional avalado por el Consejo Nacional de Educación Superior, servicios de salud prestados por clínicas, hospitales, laboratorios clínicos y farmacias autorizadas por el Ministerio de Salud Pública, medicamentos, insumos médicos, lentes y prótesis y medicina prepagada. Verificar los tipos de gastos a deducir y su cuantía máxima en el Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Gastos de alimentación: Considere como gastos de alimentación exclusivamente los pagados por compras de alimentos para consumo humano, pensiones alimenticias, debidamente sustentadas en resolución judicial o actuación de la autoridad correspondiente y compra de alimentos en Centros de expendio de alimentos preparados. Verificar los tipos de gastos a deducir y su cuantía máxima en el Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Gastos de vestimenta: Considere como gastos de vestimenta los realizados por cualquier tipo de prenda de vestir. Verificar los tipos de gastos a deducir y su cuantía máxima en el Reglamento para la aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.

Nota: Los valores registrados en los casilleros de deducciones de gastos personales corresponden al último formulario de gastos proyectado por el empleado.

Rebajas especiales discapacitados y tercera edad: Corresponde al valor en dólares de las

rebajas por la condición de discapacitados o tercera edad de los empleados, que deben ser disminuidos del total de los ingresos percibidos por el empleado.

Subtotal: Registrar el valor total de los valores dados al contribuyente menos los respectivos descuentos.

Número de meses trabajados con el empleador o empleadora: Colocar el número de meses que se encuentra el empleado trabajando bajo relación de dependencia.

Ingresos gravados generados con otras u otros empleadores: Registre los ingresos gravados percibidos en relación de dependencia con otros empleadores dentro del ejercicio fiscal.

Deducción gastos Personales y otras rebajas consideradas por otras u otros empleadores: Registre el valor de gastos personales y otras rebajas considerados por otros empleadores. Verificar que el total de gastos personales y rebajas considerados por uno o varios empleadores no superen en el ejercicio fiscal, los límites establecidos en la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno y su Reglamento.

Base imponible: Deberá ser la diferencia entre el valor de los ingresos líquidos pagados menos el aporte personal al IESS. De ser el caso, corresponde al valor en dólares sobre el cual se calcula la retención, justificado a la derecha y con los ceros que correspondan a la izquierda hasta completar la longitud de campo establecida.

Impuesto a la renta causado: Consigne en este casillero el valor total del Impuesto a la Renta Causado que resulta de aplicar la tarifa prevista en el Art. 36 de La Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno sobre la base imponible.

Valor retenido: El valor en dólares retenido, justificado a la derecha, y con ceros (0) a la izquierda hasta completar la longitud de campo establecida.
En caso de no haberse realizado ninguna retención, se deberá registrar cero.

Año de retención: Corresponde al año en el cual se realizó la retención.

Número de retenciones: Es el número total de retenciones efectuadas por el informante, correspondientes a una misma persona en un mismo año; inclusive de aquellos empleados que durante el año dejaron de prestar sus servicios. Si no se realizó retenciones, debe ser cero.

Ejemplo:

12 retenciones	12
1 retención	01
5 retenciones	05
0 retención	00

Los datos ingresados deben estar justificados a la derecha y completados con ceros a la izquierda.

TABLAS DE CODIFICACIÓN PARA ARCHIVO RDEP

TABLA A.- Tipos de Identificación

TIPO	IDENTIFICACION
2	Cédula
3	Pasaporte

TABLA B.- Códigos de la Provincia

CÓDIGO	PROVINCIA
201	AZUAY
202	BOLIVAR
203	CAÑAR
204	CARCHI
205	COTOPAXI
206	CHIMBORAZO
107	EL ORO
108	ESMERALDAS
109	GUAYAS
210	IMBABURA
211	LOJA
112	LOS RIOS
113	MANABI
314	MORONA SANTIAGO
315	NAPO
316	PASTAZA
217	PICHINCHA
124	SANTA ELENA
223	SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS
218	TUNGURAHUA
319	ZAMORA CHINCHIPE
420	GALÁPAGOS
321	SUCUMBIOS
322	ORELLANA

TABLA C.- Sistema de Salario Neto

TIPO	IDENTIFICACIÓN
1	SIN sistema de salario neto
2	CON sistema de salario neto

TABLA D.- Codificación de cantones

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
AZUAY	20115	CAMILO PONCE ENRIQUEZ
AZUAY	20111	CHORDELEG
AZUAY	20101	CUENCA

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
AZUAY	20112	EL PAN
AZUAY	20102	GIRON
AZUAY	20114	GUACHAPALA
AZUAY	20103	GUALACEO
AZUAY	20104	NABON
AZUAY	20110	OÑA
AZUAY	20105	PAUTE
AZUAY	20106	PUCARA
AZUAY	20107	SAN FERNANDO
AZUAY	20108	SANTA ISABEL (CHAGUARURCO)
AZUAY	20113	SEVILLA DE ORO
AZUAY	20109	SIGSIG
BOLIVAR	20206	CALUMA
BOLIVAR	20202	CHILLANES
BOLIVAR	20203	CHIMBO
BOLIVAR	20204	ECHEANDIA
BOLIVAR	20201	GUARANDA
BOLIVAR	20207	LAS NAVES
BOLIVAR	20205	SAN MIGUEL
CAÑAR	20301	AZOGUES
CAÑAR	20302	BIBLIAN
CAÑAR	20303	CAÑAR
CAÑAR	20306	DELEG
CAÑAR	20305	EL TAMBO
CAÑAR	20304	LA TRONCAL
CAÑAR	20307	SUSCAL
CARCHI	20402	BOLIVAR
CARCHI	20403	ESPEJO
CARCHI	20404	MIRA (CHONTAHUASI)
CARCHI	20405	MONTUFAR
CARCHI	20406	SAN PEDRO DE HUACA
CARCHI	20401	TULCAN
COTOPAXI	20502	LA MANA
COTOPAXI	20501	LATACUNGA
COTOPAXI	20503	PANGUA
COTOPAXI	20504	PUJILI
COTOPAXI	20505	SALCEDO
COTOPAXI	20506	SAQUISILI
COTOPAXI	20507	SIGCHOS
CHIMBORAZO	20602	ALAUSI
CHIMBORAZO	20604	CHAMBO
CHIMBORAZO	20605	CHUNCHI
CHIMBORAZO	20603	COLTA
CHIMBORAZO	20610	CUMANDA
CHIMBORAZO	20606	GUAMOTE
CHIMBORAZO	20607	GUANO
CHIMBORAZO	20608	PALLATANGA
CHIMBORAZO	20609	PENIPE
CHIMBORAZO	20601	RIOBAMBA
EL ORO	10702	ARENILLAS
EL ORO	10703	ATAHUALPA

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
EL ORO	10704	BALSAS
EL ORO	10705	CHILLA
EL ORO	10706	EL GUABO
EL ORO	10707	HUAQUILLAS
EL ORO	10714	LAS LAJAS
EL ORO	10701	MACHALA
EL ORO	10708	MARCABELI
EL ORO	10709	PASAJE
EL ORO	10710	PIÑAS
EL ORO	10711	PORTOVELO
EL ORO	10712	SANTA ROSA
EL ORO	10713	ZARUMA
ESMERALDAS	10806	ATACAMES
ESMERALDAS	10802	ELOY ALFARO
ESMERALDAS	10801	ESMERALDAS
ESMERALDAS	10803	MUISNE
ESMERALDAS	10804	QUININDE
ESMERALDAS	10807	RIOVERDE
ESMERALDAS	10805	SAN LORENZO
GUAYAS	10902	ALFREDO BAQUERIZO MORENO
GUAYAS	10903	BALAO
GUAYAS	10904	BALZAR
GUAYAS	10905	COLIMES
GUAYAS	10923	CORONEL MARCELINO MARIDUEÑA
GUAYAS	10906	DAULE
GUAYAS	10907	DURAN
GUAYAS	10908	EL EMPALME
GUAYAS	10909	EL TRIUNFO
GUAYAS	10927	GENERAL ANTONIO ELIZALDE (BUCAY)
GUAYAS	10901	GUAYAQUIL
GUAYAS	10928	ISIDRO AYORA
GUAYAS	10926	LA LIBERTAD
GUAYAS	10924	LOMAS DE SARGENTILLO
GUAYAS	10910	MILAGRO
GUAYAS	10911	NARANJAL
GUAYAS	10912	NARANJITO
GUAYAS	10925	NOBOL (VICENTE PIEDRAHITA)
GUAYAS	10913	PALESTINA
GUAYAS	10921	PLAYAS (GENERAL VILLAMIL)
GUAYAS	10915	SALINAS
GUAYAS	10916	SAMBORONDON
GUAYAS	10920	SAN JACINTO DE YAGUACHI
GUAYAS	10917	SANTA ELENA
GUAYAS	10918	SANTA LUCIA
GUAYAS	10922	SIMON BOLIVAR
GUAYAS	10919	URBINA JADO
IMBABURA	21002	ANTONIO ANTE
IMBABURA	21003	COTACACHI
IMBABURA	21001	IBARRA
IMBABURA	21004	OTAVALO
IMBABURA	21005	PIMAMPIRO

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
IMBABURA	21006	SAN MIGUEL DE URCUQUI
LOJA	21102	CALVAS
LOJA	21103	CATAMAYO
LOJA	21104	CELICA
LOJA	21105	CHAGUARPAMBA
LOJA	21106	ESPINDOLA
LOJA	21107	GONZANAMA
LOJA	21101	LOJA
LOJA	21108	MACARA
LOJA	21116	OLMEDO
LOJA	21109	PALTAS
LOJA	21114	PINDAL
LOJA	21110	PUYANGO
LOJA	21115	QUILANGA
LOJA	21111	SARAGURO
LOJA	21112	SOZORANGA
LOJA	21113	ZAPOTILLO
LOS RIOS	11202	BABA
LOS RIOS	11201	BABAHOYO
LOS RIOS	11210	BUENA FE
LOS RIOS	11212	MOCACHE
LOS RIOS	11203	MONTALVO
LOS RIOS	11209	PALENQUE
LOS RIOS	11204	PUEBLO VIEJO
LOS RIOS	11205	QUEVEDO
LOS RIOS	11206	URDANETE
LOS RIOS	11211	VALENCIA
LOS RIOS	11207	VENTANAS
LOS RIOS	11208	VINCES
MANABI	11316	24 DE MAYO
MANABI	11302	BOLIVAR
MANABI	11303	CHONE
MANABI	11304	EL CARMEN
MANABI	11305	FLAVIO ALFARO
MANABI	11320	JAMA
MANABI	11321	JARAMIJO
MANABI	11306	JIPIJAPA
MANABI	11307	JUNIN
MANABI	11308	MANTA
MANABI	11309	MONTECRISTI
MANABI	11318	OLMEDO
MANABI	11310	PAJAN
MANABI	11317	PEDERNALES
MANABI	11311	PICHINCHA
MANABI	11301	PORTOVIEJO
MANABI	11319	PUERTO LOPEZ
MANABI	11312	ROCAFUERTE
MANABI	11322	SAN VICENTE
MANABI	11313	SANTA ANA
MANABI	11314	SUCRE
MANABI	11315	TOSAGUA

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
MORONA SANTIAGO	31402	GUALAQUIZA
MORONA SANTIAGO	31407	HUAMBOYA
MORONA SANTIAGO	31403	LIMON - INDANZA
MORONA SANTIAGO	31410	LOGROÑO
MORONA SANTIAGO	31401	MORONA
MORONA SANTIAGO	31411	PABLO VI
MORONA SANTIAGO	31404	PALORA
MORONA SANTIAGO	31408	SAN JUAN DON BOSCO
MORONA SANTIAGO	31405	SANTIAGO
MORONA SANTIAGO	31406	SUCUA
MORONA SANTIAGO	31409	TAISHA
MORONA SANTIAGO	31412	TIWINTZA
NAPO	31503	ARCHIDONA
NAPO	31509	CARLOS JULIO AROSEMENA T.
NAPO	31504	EL CHACO
NAPO	31507	QUIJOS
NAPO	31501	TENA
PASTAZA	31604	ARAJUNO
PASTAZA	31602	MERA
PASTAZA	31601	PASTAZA
PASTAZA	31603	SANTA CLARA
PICHINCHA	21702	CAYAMBE
PICHINCHA	21703	MEJIA
PICHINCHA	21704	PEDRO MONCAYO
PICHINCHA	21708	PEDRO VICENTE MALDONADO
PICHINCHA	21709	PUERTO QUITO
PICHINCHA	21701	QUITO
PICHINCHA	21705	RUMIÑAHUI
PICHINCHA	21707	SAN MIGUEL DE LOS BANCOS
PICHINCHA	21706	SANTO DOMINGO DE LOS COLORADOS
SANTA ELENA	12401	SANTA ELENA
SANTA ELENA	12402	LA LIBERTAD
SANTA ELENA	12403	SALINAS
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	22301	SANTO DOMINGO
TUNGURAHUA	21801	AMBATO
TUNGURAHUA	21802	BAÑOS DE AGUA SANTA
TUNGURAHUA	21803	CEVALLOS
TUNGURAHUA	21804	MOCHA
TUNGURAHUA	21805	PATATE
TUNGURAHUA	21806	QUERO
TUNGURAHUA	21807	SAN PEDRO DE PELILEO
TUNGURAHUA	21808	SANTIAGO DE PILLARO
TUNGURAHUA	21809	TISALEO
ZAMORA CHINCHIPE	31907	CENTINELA DEL CONDOR
ZAMORA CHINCHIPE	31902	CHINCHIPE
ZAMORA CHINCHIPE	31906	EL PANGUI
ZAMORA CHINCHIPE	31903	NANGARITZA
ZAMORA CHINCHIPE	31908	PALANDA
ZAMORA CHINCHIPE	31909	PAQUISHA
ZAMORA CHINCHIPE	31904	YACUAMBI

PROVINCIA	CÓDIGO	NOMBRE
ZAMORA CHINCHIPE	31905	YANZATZA
ZAMORA CHINCHIPE	31901	ZAMORA
GALAPAGOS	42002	ISABELA
GALAPAGOS	42001	SAN CRISTOBAL
GALAPAGOS	42003	SANTA CRUZ
SUCUMBIOS	32106	CASCALES
SUCUMBIOS	32107	CUYABENO
SUCUMBIOS	32102	GONZALO PIZARRO
SUCUMBIOS	32101	LAGO AGRIO
SUCUMBIOS	32103	PUTUMAYO
SUCUMBIOS	32104	SHUSHUFINDI
SUCUMBIOS	32105	SUCUMBIOS
ORELLANA	32202	AGUARICO
ORELLANA	32203	LA JOYA DE LOS SACHAS
ORELLANA	32204	LORETO
ORELLANA	32201	ORELLANA